ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI(2008)3
Version néerlandaise
Dutch version

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie

Derde rapport over Nederland

Goedgekeurd op 28 juin 2007

Strasbourg, 12 februari 2008

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Voor nadere informatie over de werkzaamheden van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)) en over andere activiteiten van de Raad van Europa op dit gebied kunt u contact opnemen met:

Secretariat of ECRI
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Bezoek onze website: www.coe.int/ecri

INHOUD

Voorwoord

De Europese Commissie tegen racisme en Intolerantie (ECRI) is ingesteld door de Raad van Europa. Het is een onafhankelijk toezichtsorgaan voor de mensenrechten dat zich heeft gespecialiseerd in vraagstukken van racisme en onverdraagzaamheid. De commissie bestaat uit onafhankelijke en onpartijdige leden, benoemd op grond van moreel gezag en erkende deskundigheid op het gebied van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid.

Een van de pijlers van het werkprogramma van ECRI is een landsgewijze benadering, waarbij de Commissie voor elke lidstaat van de Raad van Europa de situatie rond racisme en onverdraagzaamheid analyseert, met suggesties en voorstellen voor oplossingen van de vastgestelde problemen.

De landsgewijze benadering behandelt alle lidstaten van de Raad van Europa op gelijke voet. De werkzaamheden vinden plaats in cyclussen van 4 tot 5 jaar, waarbij jaarlijks 9 à 10 landen worden bezocht. De rapporten van de eerste ronde zijn eind 1998 afgerond, de rapporten van de tweede ronde eind 2002. In januari 2003 is de derde ronde gestart.

De rapporten van de derde ronde leggen het accent op "implementatie". Onderzocht wordt of de belangrijkste aanbevelingen uit de voorgaande verslagen van ECRI zijn overgenomen en, zo ja, met welke mate van succes en doeltreffendheid. De derde ronde ziet hiernaast op een aantal "bijzondere vraagstukken", gekozen op grond van de specifieke stand van zaken in de diverse landen. Deze worden in elk rapport in groter detail behandeld.

De werkwijze bij het opstellen van de rapporten omvat literatuuronderzoek, een contactbezoek aan het betreffende land en vervolgens een vertrouwelijke dialoog met de nationale autoriteiten van het land.

ECRI-rapporten komen niet tot stand op basis van onderzoeken of getuigenverslagen. Het zijn analyses, gebaseerd op een grote hoeveelheid informatie uit zeer uiteenlopende bronnen. Het bronnenonderzoek baseert zich op een groot aantal binnen- en buitenlandse schriftelijke bronnen. De werkbezoeken ter plaatse bieden direct contact met de betrokken (gouvernementele en non-gouvernementele) partijen teneinde gedetailleerde informatie te vergaren. Het proces van vertrouwelijke dialoog met de nationale autoriteiten biedt de autoriteiten de mogelijkheid om, mocht dit nodig worden geacht, wijzigingen in het conceptrapport voor te stellen ter correctie van mogelijke feitelijke onjuistheden. De nationale autoriteiten kunnen desgewenst verzoeken dat hun zienswijze bij het ECRI-rapport wordt gevoegd.

Het voorliggende rapport is door ECRI opgesteld onder haar eigen en volledige verantwoordelijkheid. Het beslaat de stand van zaken per 29 juni 2007; alle ontwikkelingen na deze datum komen in de navolgende analyse niet aan de orde en worden niet meegewogen in de conclusies en aanbevelingen van ECRI.

Samenvatting

Sinds de publicatie van het tweede ECRI-rapport over Nederland op 15 december 2000 is vooruitgang geboekt op een aantal in het rapport besproken gebieden. Nederland heeft verschillende internationale instrumenten ondertekend die van belang zijn voor de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie, met name het 12^{e} Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Er heeft tevens een uitwerking van strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke bepalingen tegen racisme en rassendiscriminatie plaatsgevonden, hetgeen blijkt uit voor de in 2004 ingestelde hogere strafmaxima voor het stelselmatig begaan van een aantal racistisch getinte misdrijven. Er wordt gewerkt aan een netwerk van professionele bureaus racismebestrijding door het hele land, teneinde slachtoffers van racisme en rassendiscriminatie beter te beschermen en deze verschijnselen te monitoren. Dit gaat gepaard met extra inspanningen binnen de strafrechtsketen om deze verschijnselen te registreren en te bestrijden, met name bij het Openbaar Ministerie maar ook bij de politie, die hierbij met ingang van 2002 wordt gesteund door een Landelijk bureau discriminatiezaken politie. Er is opdracht gegeven om regelmatig en op landelijke schaal onderzoek te doen naar racisme en rassendiscriminatie. Er is ook aandacht voor de benadeling van etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Tevens zijn maatregelen genomen om rassendiscriminatie bij de toegang tot uitgaansgelegenheden tegen te gaan.

Een aantal aanbevelingen uit het tweede ECRI-rapport is echter niet, of slechts ten dele uitgevoerd. Sinds het tweede ECRI-rapport is, deels als gevolg van een aantal binnen- en buitenlandse gebeurtenissen, de toon van het Nederlandse politieke en publieke debat over integratie en andere voor etnische minderheden relevante thema's op dramatische wijze verslechterd, wat heeft geleid tot een zorgwekkende polarisatie tussen de autochtone bevolking en etnische minderheden. Controversiële beleidsvoorstellen, soms in strijd met nationale en internationale gelijkheidsbeginselen, hebben – ofschoon uiteindelijk niet aangenomen – geleid tot discriminatie van leden van minderheidsgroepen. Moslimgemeenschappen, met name de Marokkaanse en Turkse gemeenschap, zijn het hardst getroffen door deze gebeurtenissen, die hebben geleid tot een significante toename van islamofobie, zowel in de politiek als daarbuiten. Ook het publieke klimaat rond andere groepen, met name Antillianen, is duidelijk verslechterd, wat op verschillende gebieden tot uitdrukking komt in het beleid en de aanpak die voor hen zijn ontwikkeld. Op het niveau van de rijksoverheid heeft de situatie van Roma- en Sintigemeenschappen nog niet de juiste aandacht gekregen. Door enkel etnische minderheden als doelgroep aan te merken, geeft het sinds het tweede ECRI-rapport ingevoerde integratiebeleid geen uitdrukking aan het principe dat integratie een proces van twee kanten is. Ondanks de verrichte inspanningen blijft de hoeveelheid antisemitische materiaal op het Internet – met name ontkenningen van de Holocaust – toenemen, evenals islamofobe en andere racistische uitingen. Ondanks de inspanningen die reeds worden geleverd, blijft het nodig dat de strafrechtsketen, met name de politie, een nadrukkelijker rol speelt in het monitoren en bestrijden van racistisch gemotiveerde misdrijven.

In het voorliggende rapport adviseert ECRI de Nederlandse autoriteiten om op een aantal gebieden nadere stappen te ondernemen. Met name luidt de aanbeveling dat de autoriteiten: een leidende rol spelen in het stimuleren van een integratie- en minderhedendebat waarin polarisatie, verbittering en vijandschap tussen gemeenschapen vermeden worden; stappen ondernemen om het gebruik van racistisch en xenofobisch taalgebruik in de politiek tegen te gaan; publiekelijk en resoluut alle uitingen van islamofobie afwijzen; het gevoerde beleid op een aantal gebieden herzien in het licht van het verbod op directe en indirecte rassendiscriminatie. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om de doelmatigheid van de sinds het tweede ECRI-rapport ingevoerde integratiemaatregelen te toetsen, en tevens om het gebrek aan integratiebereidheid onder de autochtone bevolking aan te pakken middels verschillende maatregelen van bewustwording en voorlichting voor deze bevolkingsgroep. Hiernaast adviseert ECRI de Nederlandse autoriteiten om: op grotere schaal gebruik te maken van positieve maatregelen om de benadeling en discriminatie die minderheden op verschillende gebieden – waaronder werkgelegenheid – ondervinden, te corrigeren; praktijken van *racial profiling* te onderzoeken; een aantal maatregelen te nemen ter bestrijding van islamofobie, antisemitisme en de discriminatie van Antillianen, Roma, Sinti en andere groepen op grond van ras.

I. VERVOLGMAATREGELEN NA HET TWEEDE ECRI-RAPPORT OVER NEDERLAND

Internationale rechtsmiddelen

1. In haar tweede rapport adviseerde ECRI Nederland om Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) dat ziet op een geheelverbod op discriminatie, te ratificeren. Ook werd aanbevolen dat Nederland het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, het Europees Verdrag inzake nationaliteit en het (herziene) Europees sociaal handvest zou ratificeren. ECRI is buitengewoon verheugd te kunnen vaststellen, dan Nederland in de tussenliggende tijd al deze rechtsmiddelen heeft geratificeerd[1].

2. Sinds de publicatie van het tweede ECRI-rapport over Nederland zijn het Cybercrime-verdrag en het Aanvullend Protocol ter Strafbaarstelling van racisme en vreemdelingenhaat via computersystemen opengesteld voor ondertekening en ratificatie en in werking getreden. Nederland heeft het verdrag in november 2006 geratificeerd. ECRI stelt met voldoening vast dat de voorbereidende werkzaamheden voor de ratificering van het Aanvullend Protocol, dat Nederland in januari 2003 getekend heeft, goed zijn gevorderd.

3. Sinds de publicatie van het tweede ECRI-rapport over Nederland is het Internationale Verdrag inzake de Bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en leden van hun familie van kracht geworden. De Nederlandse autoriteiten hebben aangegeven niet voornemens te zijn dit instrument te ratificeren, aangezien bepalingen ervan strijdig zijn met Nederlandse wetgeving.

Aanbevelingen:

4. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om het Aanvullend Protocol ter Strafbaarstelling van racisme en vreemdelingenhaat via computersystemen zo spoedig mogelijk te ratificeren. Tevens adviseert de commissie de Nederlandse autoriteiten om het Internationale Verdrag inzake de Bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en leden van hun familie te ratificeren.

Strafrechtelijke bepalingen

5. In haar tweede rapport heeft ECRI gekeken naar bepalingen tegen racisme en rassendiscriminatie in het vigerende strafrecht, met name: art. 137c van het Wetboek van Strafrecht (belediging wegens ras); art. 137d (aanzetten tot rassenhaat, discriminatie en geweld); art. 137e (verspreiding van racistische uitlatingen); art. 137f (deelname of steun aan racistische activiteiten) en tevens art. 137g en 429quater (rassendiscriminatie in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf). ECRI deed toen de aanbeveling om, aansluitend bij plannen die destijds reeds in gang waren gezet, de maximumstraffen voor deze misdrijven te verhogen. ECRI deed tevens de aanbeveling om deze rechtsnormen te completeren met een bepaling die racistische gronden aanmerkt als een aparte strafverzwarende omstandigheid bij strafbepaling.

---

[1] Protocol nr. 12 bij het EVRM is geratificeerd op 28 juli 2004 en voor Nederland in werking getreden op april 2005. Het Kaderverdrag inzake de Bescherming van minderheden is geratificeerd op 16 februari 2005 en in werking getreden op 1 juni 2005. Het Europese Verdrag inzake nationaliteit is geratificeerd op 21 maart 2001 en in werking getreden op 1 juli 2001. Het (herziene) Europees sociaal handvest is geratificeerd op 3 mei 2006 en in werking getreden op 1 juli 2006.

6. Het verheugt ECRI vast te stellen dat in 2004 wetgeving is aangenomen die de maximumstraffen in art. 137c, 137d, 137e en 137g verhoogt, indien de misdrijven structureel van karakter zijn[2]. Tot op heden bestaat er echter nog geen strafrechtelijke bepaling die racistische gronden als een aparte strafverzwarende omstandigheid aanmerkt. ECRI merkt hierbij wel op dat de richtlijnen (Aanwijzing) van het Openbaar Ministerie (zie onder) officieren van justitie verplichten om een strafverhoging van 25% te eisen, wanneer misdrijven racistisch gemotiveerd zijn.

7. In haar tweede rapport deed ECRI ook onderzoek naar de toepassing van de wetgeving tegen racisme en rassendiscriminatie. De aanbevelingen van de commissie stelden in essentie de noodzaak aan de orde om de prestaties van politie en Openbaar Miniserie in de toepassing van deze wetgeving te verbeteren.

8. ECRI stelt met tevredenheid vast dat sinds haar tweede rapport een aantal maatregelen is genomen. In 2003 heeft het Openbaar Ministerie nieuwe richtlijnen uitgevaardigd voor het afdoen van zaken van racistische en discriminerende aard. Deze richtlijnen, die op het ogenblik worden geëvalueerd, houden in essentie de verplichting voor officieren van justitie in om deze misdrijven actiever en systematischer aan te pakken. ECRI merkt tevens op dat racisme en discriminatie deel uitmaken van de zes prioriteiten van het meerjarenplan van het Openbaar Ministerie tot 2010. De hoge prioriteit die aan dit thema wordt gegeven, komt tot uitdrukking in de Bureaus racismebestrijding die in elk van de elf arrondissementen worden opgericht. Verwacht wordt dat deze maatregel zal leiden tot grotere effectiviteit , en dat zij tevens continuïteit zal waarborgen in de strafvervolging van gevallen van racisme en discriminatie. ECRI merkt tevens op dat het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit (LECD), dat het Openbaar Ministerie sinds 1998 ondersteunt in het omgaan met zaken van racisme en discriminatie, in 2006 een handboek heeft uitgegeven om de kennis van officieren van justitie en hun ondersteunend personeel over deze misdrijven te vergroten. De Nederlandse autoriteiten hebben hiernaast aangegeven, dat substantiële middelen zullen worden geïnvesteerd in het opleiden van officieren van justitie in het omgaan met zaken van racisme en discriminatie.

9. Ook binnen de politie vinden verbeteringen plaats. Een Landelijk bureau discriminatiezaken politie (in functie vergelijkbaar met het LECD, maar binnen de politieorganisatie) is opgericht in 2002, zoals aanbevolen door ECRI in haar tweede rapport. De Nederlandse autoriteiten geven aan dat de meeste politieregio's inmiddels een contactpersoon voor racisme en discriminatie hebben aangesteld. Recenter is tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de politie een convenant gesloten over de prestaties van de politie op het gebied van racisme- en discriminatiebestrijding[3]. De politie verplicht zich hierin o.a. tot een regelmatig afstemmingsoverleg tussen betrokken instanties (politie, Openbaar Ministerie, gemeenten, belangengroeperingen) op lokaal niveau, waardoor samenwerking op het gebied van strafrechtelijk antidiscriminatiebeleid kan worden gewaarborgd. Er zijn echter meldingen dat dergelijk overleg voorlopig slechts in een beperkt aantal steden plaatsvindt. Een andere verplichting is het rigoureus toepassen van bovengenoemde richtlijnen van het Openbaar Ministerie, die ook voor de politie bindend zijn. Verder hebben

---

[2] Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met een verhoging van de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie, Staatsblad 2003, 480.

[3] Landelijk Kader Nederlandse Politie.

politiemedewerkers gerichte training ontvangen op het gebied van racisme- en discriminatiebestrijding, met name in Amsterdam en Rotterdam[4].

10. Ondanks deze belangrijke initiatieven is ECRI van mening dat verbeteringen nog steeds noodzakelijk zijn, in het bijzonder op het gebied van racistisch gemotiveerde misdrijven (commune delicten met een racistische drijfveer), een vraagstuk dat door ECRI reeds in haar tweede rapport is genoemd als beleidsprioriteit voor de Nederlandse autoriteiten. ECRI heeft stelselmatig berichten ontvangen dat de politie in sommige gevallen aangifte van deze misdrijven blijft ontmoedigen, of dat zij de opsporing van gemelde misdrijven niet grondig genoeg ter hand neemt. In meer algemene zin wordt gemeld dat politiemedewerkers niet altijd beschikken over het noodzakelijke gereedschap om racistisch gemotiveerde misdrijven op professionele wijze aan te pakken. Officiële gegevens over de aanpak van racistisch gemotiveerde misdrijven door de Nederlandse strafketen ontbreken, hoewel aan deze gegevens wordt gewerkt[5]. ECRI heeft begrepen dat de 25%-verhoging van de strafeis bij racistisch gemotiveerde misdrijven, hoewel vereist door de richtlijnen van het Openbaar Ministerie, pas in 2006 voor het eerst is toegepast.

11. Voor wat betreft de toepassing van de bovengenoemde wetgeving tegen racisme en discriminatie (§ 5) zijn alleen voor het Openbaar Ministerie officiële gegevens beschikbaar[6]. Deze geven aan dat het Openbaar Ministerie in 60-65% van de zaken waarin aangifte wordt gedaan, tot strafvervolging overgaat. In ongeveer de helft van de resterende gevallen wordt getransigeerd, terwijl de andere helft wordt geseponeerd. Het is ECRI niet duidelijk in hoeverre deze getallen uitdrukking geven aan de stringentere eisen voor strafvervolging in de richtlijnen (Aanwijzing) van 2003. ECRI merkt tevens op dat ten tijde van het opstellen van dit rapport de strengere strafmaat, die in 2004 was ingevoerd voor het structureel plegen van deze misdrijven[7], nog niet werd toegepast. Ook merkt de commissie op dat hoewel in enkele zaken van racistische beledigingen en aanzetten tot rassenhaat, discriminatie en geweld, vervolging tot het opleggen van straffen heeft geleid, hier in andere gevallen geen bescherming tegen is geboden. Dit betreft onder meer racistische uitingen tijdens demonstraties van extreemrechtse groeperingen.

12. In haar tweede rapport adviseerde ECRI de Nederlandse autoriteiten tevens om racistisch gemotiveerde misdrijven via het internet met grotere inzet te bestrijden. De Nederlandse autoriteiten melden dat, conform de aanbeveling van ECRI in haar tweede rapport, de financiële bijdrage aan het Meldpunt Discriminatie Internet is verhoogd[8]. ECRI merkt op dat het aantal klachten sinds het tweede ECRI-rapport sterk is gegroeid, en na een piek in 2004 op een stabiel niveau van ca. 1200 per jaar is gekomen. ECRI constateert met tevredenheid dat het in een aantal gevallen tot strafvervolging is gekomen; in 2006 gebeurde dit in drie zaken. Tegelijkertijd benadrukken maatschappelijke organisaties regelmatig, dat voor een efficiëntere bestrijding van de verspreiding van racistische materialen via het internet een stringenter vervolgings- en rekwireerbeleid noodzakelijk is.

---

4 Zie onder, Optreden van politie en justitie.

5 Zie onder, Monitoring.

6 De totale aantallen voor alle soorten misdrijven zijn als volgt: 242 aangiften bij het Openbaar Ministerie in 2002; 204 in 2004, 241 in 2005 en 246 in 2006.

7 Zie boven, § 6.

8 Zie onder, Media.

Aanbevelingen:

13. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan in hun inspanningen om de strafrechtsketen efficiënt te laten optreden tegen uitingen van racisme en rassendiscriminatie.

14. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om het optreden van de strafrechtsketen tegen racistisch gemotiveerde misdrijven te verbeteren. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten met klem om de politie meer bewust te maken van de Aanwijzing Discriminatie van het Openbaar Ministerie. ECRI verwijst hierbij naar haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie door de politie, dat gedetailleerde richtlijnen bevat voor een verbetering van de rol van de politie bij het tegengaan van racistisch gemotiveerde misdrijven[9].

15. ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om een wetsbepaling in te voeren die racistische motieven expliciet tot een aparte strafverzwarende omstandigheid bij strafbepaling maakt als aanbevolen in Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 inzake nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie.[10]

16. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om te waarborgen dat de strafrechtsketen passende bescherming biedt tegen alle vormen van aanzetten tot rassenhaat, discriminatie en geweld.

17. ECRI adviseert de Nederlandse regering om een stringenter vervolgings- en rekwireerbeleid voor alle via het internet begane misdrijven aan te moedigen.

Civielrechtelijke en bestuursrechtelijke bepalingen

18. Het belangrijkste corpus aan civiele en bestuurlijke wetgeving inzake rassendiscriminatie, de Algemene Wet Gelijke Behandeling uit 1994, is in 2004 gewijzigd om de twee Europese richtlijnen voor gelijke behandeling om te zetten in nationale wetgeving[11]. De AWGB biedt bescherming tegen discriminatie op de volgende gronden binnen het mandaat van ECRI: werkgelegenheid en beroepsbeoefening; levering van goederen en diensten (inclusief onderwijs); sociale zekerheid en gezondheidszorg. In haar tweede rapport heeft ECRI aanbevolen om de materiële reikwijdte van de AWGB tot andere gebieden uit te breiden, waaronder belangrijke overheidstaken zoals rechtshandhaving. ECRI merkt op dat deze suggestie in overweging is genomen. De commissie vernam echter dat geconcludeerd is dat een dergelijke uitbreiding niet nodig is, aangezien er geen aanwijzingen zijn dat de huidige bescherming in art. 1 van de Grondwet[12] en de Algemene Wet Bestuursrecht onvoldoende zou zijn.

---

[9] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11, § 11 (tevens § 65-67 van de Memorie van Toelichting).

[10] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7, § 21 (tevens § 47 van de Memorie van Toelichting).

[11] Richtlijn 2000/43 van de Raad van de Europese Unie houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming en Richtlijn 2000/78/EC van de Raad van de Europese Unie tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep

[12] Art 1 : “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan”.

19. In haar tweede rapport merkte ECRI op, dat de AWGB uitsluitend bij ontslag bescherming biedt tegen vergeldingsmaatregelen (slechte behandeling van vermeende discriminatieslachtoffers die zich beroepen op hun rechten krachtens de gelijkebehandelingswetgeving). Zij adviseerde om de bescherming tegen vergeldingsmaatregelen uit te breiden tot alle werkingsgebieden van de AWGB, en tevens om deze bescherming uit te breiden tot derden en getuigen. ECRI merkt met tevredenheid op dat deze wijzigingen met de amendementen op de AWGB in 2004 zijn doorgevoerd.

20. Gesteld is, dat bij vaststelling van rassendiscriminatie de beschikbare straffen niet altijd de meest geëigende zijn. In geval van discriminatoir ontslag bepaalt de AWGB dat het ontslag nietig is, met de mogelijkheid voor de gediscrimineerde partij om via reguliere gerechtelijke procedures loon, schadevergoeding of hernieuwde indienstneming te eisen. Genoegdoening bij andere overtredingen van de AWGB kan echter enkel worden toegekend door “mildere sancties”, op te leggen door de Commissie Gelijke Behandeling[13]. De Nederlandse autoriteiten hebben echter aangegeven dat, hoewel dit niet expliciet in de AWGB is gesteld, gerechtelijke procedures altijd kunnen worden ingesteld op grond van art. 6:612 van het Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige daad).

21. ECRI merkt op dat een recente evaluatie van de AWGB in opdracht van de regering aan heeft gegeven dat de AWGB burgers onvoldoende grond biedt om hun rechten te kennen en hun verplichtingen tot non-discriminatie na te leven.

Aanbevelingen:

22. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om de materiële reikwijdte van de Algemene Wet Gelijke Behandeling uit te breiden tot belangrijke, op het ogenblik niet bestreken taken van het openbaar gezag zoals het werk van politie, andere handhavende diensten en de grensbewaking, zoals voorzien in Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 inzake nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie[14].

23. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om de doeltreffendheid van de beschikbare sancties voor overtredingen van de AWGB te blijven evalueren. In dit verband verwijst ECRI naar de richtlijnen die hiervoor geboden worden in Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 inzake nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie[15].

24. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om zich verder in te zetten om zowel potentiële slachtoffers bewuster te maken van hun rechten, als burgers van de non-discriminatie waar de AWGB hen toe verplicht.

Rechtspleging

25. Sinds haar tweede rapport over Nederland heeft ECRI een groeiend aantal meldingen ontvangen dat *racial profiling* (d.w.z. het zonder objectieve of redelijke grond gebruik maken [...] van zaken als ras, huidskleur, taal, godsdienst,

[13] Deze “mildere sancties” omvatten: aanbevelingen aan de discriminerende partij; het overleggen van bevindingen in een Zienswijze aan de betreffende bewindspersoon dan wel werkgevers- of brancheorganisatie; gerechtelijke procedures om overtredingen van de relevante gelijkebehandelingswetgeving onrechtmatig te laten verklaren, te laten verbieden of om herstel van de gevolgen ervan te vorderen.

[14] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7, § 7 (tevens § 26 van de Memorie van Toelichting).

[15] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7, § 12 (tevens § 31-34 van de Memorie van Toelichting).

nationaliteit, nationale en etnische achtergrond bij controles, surveillance en andere rechtshandhavinghandelingen) in Nederland een niet ongebruikelijk verschijnsel is. Volgens deze meldingen vindt *racial profiling* plaats bij politieactiviteiten die zich richten op misdaadbestrijding in algemene zin. In deze context worden bijvoorbeeld Antillianen en Marokkanen als kwetsbare groepen genoemd[16]. Er is echter zorg uitgesproken over de sterke toename van *racial profiling*, met name in verband met activiteiten ter preventie en bestrijding van terroristische misdrijven. Gemeld wordt dat met name de moslimbevolking van Nederland hier doelwit van is. Sinds het tweede ECRI-rapport heeft Nederland verschillende wetsteksten aangenomen die in meerdere of mindere mate beogen terroristische misdrijven te voorkomen en bestrijden. Dit omvat o.a. wetgeving die de bevoegdheden van de politie tot het uitvoeren van identiteitscontroles vergroot (Wet op de uitgebreide identificatieplicht, 2005), evenals wetgeving die de politie onder bepaalde omstandigheden in staat stelt om zonder verdenking van een strafbaar feit preventief te fouilleren. ECRI heeft vernomen dat de evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht die voor 2008 is gepland, onder meer zal kijken naar mogelijke patronen van rassendiscriminatie in de toepassing van de wet. In meer algemene zin merkt ECRI echter op dat bij gebrek aan zowel *ethnic monitoring* (het verzamelen van gegevens over etnische afkomst) op de betreffende politie- en veiligheidsactiviteiten als aan diepgaand onderzoek naar de praktijk van *ethnic profiling,* de mogelijkheden van de Nederlandse autoriteiten om dergelijke praktijken te onderkennen en aan de kaak te stellen, beperkt zijn.

Aanbevelingen:

26. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om onderzoek te laten verrichten naar de praktijk van het *ethnic profiling*. Dergelijke praktijken dienen voor alle vormen van misdaadbestrijding, inclusief terrorismebestrijding, te worden onderzocht, met inbegrip van de activiteiten van medewerkers van politie, justitie, veiligheids- en inlichtingendiensten. Hierbij benadrukt ECRI in het bijzonder de noodzaak van zowel diepgaand onderzoek als *ethnic monitoring* van de betreffende activiteiten van de politie en veiligheidsdiensten. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten met klem aan om inspiratie te putten uit haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11, die voor al deze gebieden gedetailleerde richtlijnen biedt[17].

Gespecialiseerde organen en andere instanties

- *Commissie Gelijke Behandeling*

27. Als onafhankelijk semigerechtelijk orgaan belast met het onderzoeken van, bemiddelen in en oordelen over beschuldigingen van schendingen van de Nederlandse antidiscriminatiewetgeving (met inbegrip van gronden binnen het mandaat van ECRI), was de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) ook de afgelopen jaren het voornaamste handhavingsmechanisme van de gelijkebehandelingswetgeving in Nederland. In haar tweede rapport merkte ECRI op, dat hoewel de oordelen van de CGB niet in rechte bindend zijn, deze in de regel wel worden gevolgd. ECRI merkt op dat een in 2005 door de CGB uitgevoerde evaluatie heeft aangetoond, dat de partij die in overtreding van de gelijkebehandelingswetgeving is bevonden, in 70% van de gevallen het oordeel van de CGB volgt. In geval van gerechtelijke procedures verwijzen de

---

[16] Zie onder, Kwetsbare groepen – Antillianen.

[17] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij politiewerkzaamheden, § 1-4 (tevens § 27-47 van de Memorie van Toelichting).

rechtbanken in 81% van de gevallen naar het oordeel van de CGB, en volgen zij deze in 61% van de gevallen. ECRI merkt ook op dat de CGB onlangs de verdere naleving van haar oordelen actiever is gaan monitoren.

28. ECRI stelt met tevredenheid vast dat sinds haar laatste rapport de bevoegdheden van de CGB om uit eigen beweging onderzoeken uit te voeren verruimd zijn; op het ogenblik loopt een dergelijk onderzoek naar discriminatie op grond van ras of etnische afkomst bij het toekennen van stageplaatsen. ECRI verwelkomt ook de grotere betrokkenheid van de CGB bij evaluaties van preventief beleid sinds haar tweede rapport, in het kader waarvan organisaties en overheden voorgenomen beleid aan de CGB voorleggen ter beoordeling op conformiteit met de gelijkebehandelingswetgeving. ECRI merkt op dat in 2006 in 26 gevallen advies is aangevraagd, waarvan 7 gerelateerd aan ras of geloofsovertuiging.

29. ECRI merkt op dat de CGB sinds haar tweede rapport een groeiend aantal oordelen heeft uitgesproken waarvan sommige, met name in zaken binnen het mandaat van ECRI, grote binnenlandse belangstelling hebben genoten. ECRI constateert echter met spijt dat de CGB en haar oordelen niet altijd de publieke steun van de Nederlandse autoriteiten hebben genoten. ECRI merkt op dat toen de CGB in maart 2006 oordeelde dat een school onjuist had gehandeld, door een vrouwelijke moslimsdocente die weigerde om mannen de hand te schudden niet meer voor de klas toe te laten, de toenmalige Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie het bestaansrecht van de CGB in twijfel trok.

Aanbevelingen:

30. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om de CGB alle nodige politieke steun te bieden, en tevens om bij te dragen aan het gezag en de tenuitvoerlegging van haar oordelen.

- ***Nationale Ombudsman***

31. In het besef dat de Nationale Ombudsman niet de primair verantwoordelijke instantie is voor de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie , sprak het tweede ECRI-rapport de hoop uit dat deze instantie een actieve rol zou spelen in de bestrijding van alle vormen van overheidshandelen die hiermee verband kunnen houden. ECRI merkt op dat de Nationale Ombudsman sindsdien actief is geweest op verschillende gebieden die samenhangen met racisme en rassendiscriminatie, waaronder delen van de asielprocedure, mogelijke patronen van rassendiscriminatie bij drugscontroles en, meer recentelijk, de loopbaanontwikkeling van politiemedewerkers afkomstig uit etnische minderheden[18].

- ***Art. 1***

32. “Art. 1”, actief sinds januari 2007, is ontstaan uit een fusie tussen het Landelijk bureau ter bestrijding van rassendiscriminatie, LBR – tot dan de enige instantie verantwoordelijk voor discriminatie op de gronden van het mandaat van ECRI – en de Landelijke vereniging van (lokale) antidiscriminatiebureaus. Als gevolg van de fusie houdt Art. 1 zich bezig met discriminatie op alle gronden die in de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving worden genoemd. In haar tweede rapport deed ECRI de aanbeveling dat de Nederlandse autoriteiten het LBR voldoende financiële middelen ter beschikking zouden stellen om haar taken

[18] Zie onder, Optreden van politie en justitie.

effectief uit te kunnen voeren. De Nederlandse autoriteiten hebben aangegeven dat de financiering van Art. 1 in 2006 en 2007 is gehandhaafd; extra financiering is beschikbaar gesteld om de kosten van de fusie te compenseren. Er is echter twijfel uitgesproken of deze middelen volstaan voor het tot alle discriminatiegronden uitgebreide mandaat van de nieuwe organisatie.

- *Lokale antidiscriminatiebureaus*

33. In haar tweede rapport wees ECRI op het goede en vaak innovatieve werk tegen racisme en rassendiscriminatie dat wordt verricht door de talrijke, door lokale overheden gefinancierde antidiscriminatiebureaus. Haar aanbeveling luidde derhalve dat de Nederlandse autoriteiten de noodzakelijke middelen beschikbaar zouden stellen om deze bureaus hun werk effectief uit te laten voeren. In de navolgende periode was het oprichten van een landelijk netwerk van bestaande plaatselijke antidiscriminatiebureaus, verantwoordelijk voor discriminatie op alle gronden – inclusief de gronden binnen het mandaat van ECRI –, een centraal element in de strategie van de Nederlandse autoriteiten tegen racisme en rassendiscriminatie. De voornaamste taak van deze bureaus is het bieden van bescherming tegen discriminatie door het behandelen van individuele klachten, naast het creëren van een samenhangend beeld van discriminatie in Nederland door het professioneel en uniform registreren van deze klachten. Onderzoek lijkt uit te wijzen dat plaatselijke overheden zich veelal niet bewust zijn van hun verplichting tot antidiscriminatiewerk , wat deels een weerslag kan zijn van het feit dat hiervoor nog geen doeluitkeringen zijn verschaft ; de formele plicht voor gemeenten om gereserveerde middelen met het doel deze te gebruiken voor de behandeling en registratie van klachten, wordt pas in 2008 van kracht. Het merendeel van de gemeenten subsidieert bijvoorbeeld geen antidiscriminatiebureaus, terwijl wordt gemeld dat op het totaal aantal antidiscriminatiebureaus dat zou moeten bestaan, slechts de helft daadwerkelijk bestaat. In meer algemeen zin hebben organisaties uit het maatschappelijke veld aangegeven, de grotere nadruk op de lokale dimensie van antidiscriminatiewerk te verwelkomen. Ze tekenen daar tegelijkertijd bij aan, dat een sterkere leidende en sturende rol van de rijksoverheid noodzakelijk is om te waarborgen dat het werk ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Aanbevelingen:

34. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om zorg te dragen, dat de binnen het Landelijk bureau ter bestrijding van rassendiscriminatie opgebouwde aandacht en expertise op het gebied van racisme- en rassendiscriminatiebestrijding, binnen “Art. 1” behouden blijft. Hiertoe moedigt ECRI de Nederlandse autoriteiten aan om te waarborgen dat de subsidieregelingen van de organisatie beantwoorden aan haar verruimde mandaat, dat discriminatie op alle gronden van de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving omvat.

35. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan in hun streven naar een functionerende koepelorganisatie van de lokale antidiscriminatiebureaus, teneinde bescherming te bieden tegen racisme en rassendiscriminatie en klachten hierover te registreren. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om leiderschap en sturing te tonen in het bewustwordingsproces binnen plaatselijke overheden over de plicht om antidiscriminatiewerk te verrichten, en tevens om te waarborgen dat in het gehele land daadwerkelijk bureaus worden opgezet.

Onderwijs en bewustwording

36. In haar tweede rapport adviseerde ECRI de Nederlandse autoriteiten om het gebruik van reeds bestaand lesmateriaal tegen racisme en stereotypen in de onderwijspraktijk te waarborgen. Als voorbeeld van de hiertoe genomen initiatieven hebben de Nederlandse autoriteiten gewezen op buitenschoolse onderwijsprojecten en docentencursussen die beogen scholieren les te geven over de Tweede Wereldoorlog en het belang ervan voor de hedendaagse samenleving[19]. Hierin komen thema's aan de orde als de waarde van vrijheid, mensenrechten, wederzijds respect, democratie en burgerschap. Doel van deze initiatieven is een bewustwording over maatschappelijke processen en de rol die mensen daarin spelen, en tevens om leerlingen bekend te maken met de vergeten geschiedenis van groepen zoals de Roma en de Sinti. Deze initiatieven weerspiegelen de steeds grotere tijdsspanne die leerlingen van de Tweede Wereldoorlog scheidt, waardoor algemene maatregelen voor de bewustwording van jongere generaties noodzakelijk zijn. Ook sluiten zij aan bij meldingen over een steeds vijandiger opstelling van moslimleerlingen ten opzichte van lessen over de Holocaust en de Tweede Wereldoorlog, ten gevolge waarvan sommige scholen deze thema's volledig uit de lesstof hebben verwijderd.

37. In haar tweede rapport deed ECRI tevens de aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om aan alle leerkrachten de vaardigheden aan te reiken die nodig zijn om les te kunnen geven in een multiculturele maatschappij, en tegelijkertijd te kunnen reageren op alle mogelijke vormen van racisme en discriminatie die op scholen voorkomen. ECRI is niet op de hoogte van specifieke maatregelen die hiertoe genomen zijn. De commissie neemt echter wel kennis van een wijziging van de Wet op het Primair Onderwijs uit februari 2006, die als grondslag zou kunnen dienen voor initiatieven in het verlengde van haar aanbeveling. Die wet legt scholen de expliciete plicht op om actief burgerschap en sociale integratie te stimuleren, en daarnaast om leerlingen informatie te bieden over de verschillende achtergronden en culturen van hun leeftijdsgenoten. De Nederlandse autoriteiten hebben gemeld dat de Inspectie van het Onderwijs begonnen is toe te zien op de naleving van deze verplichting in de onderwijspraktijk, maar dat het nog te vroeg is voor een algehele evaluatie. ECRI benadrukt dat de betreffende wetswijziging leerlingen en leerkrachten goede mogelijkheden biedt om integratie te leren zien als een proces van twee kanten[20], waarbij ook van autochtone leerlingen en leerkrachten kennis en respect voor andere culturen wordt verwacht. Gezien het hoge niveau van vreemdelingenhaat dat uit onderzoek blijkt, lijkt het zeer noodzakelijk deze mogelijkheid ook daadwerkelijk aan te grijpen.

38. ECRI merkt op dat, hoewel mensenrechten geen apart vak zijn in het onderwijs voor leerplichtigen, deze tot uitdrukking komen in de kerndoelen voor het onderwijs en tevens ter sprake komen in andere vakken die leerlingen van verschillende groepen volgen.

Aanbevelingen:

39. ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om, in navolging van haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10 inzake racisme- en discriminatiebestrijding in en door het onderwijs[21], aan alle leerkrachten de vaardigheden aan te reiken die nodig zijn om in een multiculturele maatschappij

---

[19] Zie onder, Antisemitisme.

[20] Zie onder, Acceptatie en status van niet-ingezetenen – integratiemaatregelen.

[21] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10, Hoofdstuk III.

les te kunnen geven en daarnaast te kunnen reageren op alle mogelijke uitingen van racisme en discriminatie die op scholen voorkomen.

40. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om de toepassingsgraad van de nieuwe bepaling van de Wet op het Primair Onderwijs van februari 2006 in de praktijk te monitoren. De commissie benadrukt met klem haar aanbeveling dat de Nederlandse autoriteiten hierbij toezien op de naleving door scholen van hun plicht om leerlingen kennis van de achtergronden en culturen van hun leeftijdgenoten bij te brengen.

41. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om in de curricula van alle vakken het mensenrechtenaspect te versterken. Voor de lange termijn geeft ECRI echter aan de Nederlandse autoriteiten in overweging om mensenrechten, met inbegrip van non-discriminatie, een verplicht vak te maken in zowel het lager als het voortgezet onderwijs.

Acceptatie en status van niet-ingezetenen

- *Asielzoekers en vluchtelingen*

42. Sinds het tweede rapport van ECRI over Nederland is het aantal asielaanvragen dramatisch afgenomen; van 43.895 in 2000 tot 9782 in 2004 en ca. 14.500 in 2006. Deels is deze afname een afspiegeling van het restrictievere asielbeleid dat de Nederlandse autoriteiten sinds het tweede ECRI-rapport hebben gevoerd. Na het rapport is op 1 april 2001 de nieuwe Vreemdelingenwet in werking getreden, met als hoofddoelstelling het terugdringen van de beslistermijnen in asielzaken. ECRI stelt vast dat de wet ertoe heeft geleid dat de versnelde procedure, die reeds eerder bestond en waarmee kennelijk ongegronde asielaanvragen binnen 48 kunnen worden afgedaan, nu zeer breed wordt toegepast. Zo werd in 2006 bijvoorbeeld 42% van alle aanvragen via de versnelde procedure afgedaan, terwijl deze ook van toepassing is op kwetsbare groepen als getraumatiseerde of minderjarige alleenstaande asielzoekers. Hoewel de Nederlandse autoriteiten aan ECRI hebben aangegeven, geen streefdoelen te hanteren voor het percentage aanvragen dat via de versnelde procedures wordt afgehandeld, merkt ECRI op dat het voornemen om dit percentage te vergroten publiekelijk is uitgesproken.

43. Organisaties die zich inzetten voor de bescherming van het recht op asiel melden dat de toepassing van de versnelde procedure, in samenhang met andere restrictieve praktijken (zoals de beperkte mogelijkheid om nieuwe feiten en omstandigheden aan te voeren na een eerste negatieve beschikking of de bewijslast bij asielaanvragen), het risico heeft vergroot dat vluchtelingen die te goeder trouw asiel aanvragen, uit Nederland naar onveilige derde landen worden verwijderd, of zelfs naar hun herkomstlanden worden teruggezonden. ECRI heeft ook vernomen dat asielzoekers die onder de reguliere procedure vallen nog steeds lang moeten wachten op een beschikking op hun aanvraag. ECRI ontving voorts berichten dat in recente jaren een groeiend aantal kinderen – met hun gezinnen of alleenstaand – is gedetineerd in vreemdelingencentra. De Nederlandse autoriteiten hebben benadrukt dat een recente evaluatie van de Vreemdelingenwet tekortkomingen aan het licht heeft gebracht in zowel de reguliere als de versnelde procedure, en dat verbeteringen derhalve noodzakelijk zijn. ECRI heeft met tevredenheid kennis genomen van het door de Nederlandse autoriteiten uitgesproken voornemen om nieuw beleid voor alleenstaande minderjarigen te ontwikkelen.

44. In haar tweede rapport tekende ECRI aan dat uitingen van vijandigheid jegens asielzoekers geen zeldzaamheid waren. De Nederlandse autoriteiten melden dat, hoewel zich enkele losse voorvallen hebben voorgedaan, de situatie in het algemeen verbeterd is. ECRI merkt echter op dat maatschappelijke organisaties aangeven dat de uitgesproken negatieve toon van het publieke debat rond etnische minderheden sinds haar tweede rapport[22] ook negatieve consequenties voor asielzoekers heeft gehad. In dit verband merkt ECRI op dat het debat over een voorgesteld generaal pardon voor ca. 26.000 asielzoekers, personen met zeer uiteenlopende situaties die al lang in de asielprocedure zaten, weinig heeft bijgedragen om het klimaat in de publieke beeldvorming rond asielzoekers te verbeteren. ECRI merkt hiernaast op, dat de in februari 2004 afgekondigde voornemens van de Nederlandse autoriteiten om geen pardonregeling uit te vaardigen en de uitzetting van vreemdelingen zonder verblijfstitel voort te zetten, werd gevolgd door het besluit van de op 22 februari 2007 aangetreden regering om de regeling alsnog in te voeren. De betrokken personen kunnen nu, mits aan een aantal criteria wordt voldaan, een verblijfsvergunning krijgen. ECRI juicht deze recente besluiten toe. Tegelijkertijd, zoals elders in dit rapport wordt besproken in verband met andere voorgestelde maatregelen – waar na een breed debat van is afgezien[23] –, blijft ECRI ernstig bezorgd dat degelijke plannen kunnen bijdragen aan een afkalving van de maatschappelijke steun voor mensenrechten en het respect voor internationale beschermingsverplichtingen.

Aanbevelingen:

45. ECRI dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan om zorg te dragen dat de asielprocedures in Nederland personen die bescherming behoeven een gedegen inhoudelijke behandeling van hun aanvraag bieden, zonder personen bloot te stellen aan het gevaar naar landen te worden teruggezonden waar ze mogelijk slachtoffer kunnen worden van ernstige mensenrechtenschendingen. Hiertoe adviseert ECRI met name tot een heroverweging van de versnelde procedure en het gebruik hiervan. ECRI benadrukt dat statistische doelstellingen geen drijfveer mogen zijn om zaken naar de versnelde procedure toe te geleiden, doch dat deze keuze uitsluitend op inhoudelijke gronden van de aanvragen dient te geschieden. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten tevens om het streven naar kortere de wachttijden binnen de reguliere asielprocedure te intensiveren.

46. ECRI ondersteunt nadrukkelijk het voornemen van de Nederlandse autoriteiten om het beleid inzake alleenstaande minderjarige asielzoekers te herzien, waarbij de commissie benadrukt dat detentie van kinderen strikt beperkt moet blijven tot gevallen waarin dit absoluut noodzakelijk en in het belang van het kind is.

47. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om het voortouw te nemen in een publiek asieldebat waarin mensenrechten centraal staan, en om zich voorts te onthouden van beleid en beleidsvoorstellen die bijdragen aan een afkalving van de maatschappelijke steun voor mensenrechten en het respect voor internationale beschermingsverplichtingen.

- ***Integratiemaatregelen***

48. Sinds het tweede ECRI hebben integratie en integratiebevorderende maatregelen centraal gestaan in het Nederlandse publieke debat. De negatieve

[22] Zie onder, Hoofdstuk II, De toon van het politieke en publieke debat rond integratie en andere minderhedenvraagstukken.

[23] Zie onder, Hoofdstuk II, De toon van het politieke en publieke debat rond integratie en andere minderhedenvraagstukken, en tevens Hoofdstuk III, Islamofobie.

toon van dit debat wordt elders in dit rapport besproken[24]. Op deze plaats zou ECRI enkele van de ingevoerde maatregelen aan de orde willen stellen.

49. In haar tweede rapport merkte ECRI op dat de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) verplichte inburgeringcursussen voor nieuwkomers instelde, waarbij ECRI de Nederlandse autoriteiten adviseerde om nauwgezet toe te zien op de effecten van het verplichte karakter van deze cursussen. ECRI merkt op dat het verplichte karakter van de cursussen sindsdien zeer aanzienlijk is uitgebreid. De maatregelen zijn nu niet alleen van toepassing op nieuwkomers – voor en na hun aankomst in Nederland –, maar ook op personen die al geruime tijd in Nederland woonachtig zijn. In afwijking van de oorspronkelijke plannen is de maatregel in principe niet van toepassing op Nederlanders van niet-Nederlandse afkomst.

50. Als eerste inburgeringsmaatregel is een verplicht mondeling examen over de Nederlandse taal en samenleving ingevoerd, af te leggen vóór aankomst in Nederland. Op grond van de Wet Inburgering in het Buitenland moeten personen die een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd willen aanvragen (hoofdzakelijk in verband met huwelijk of familiehereniging), voor dit basisexamen slagen, wil hun aanvraag Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV) in behandeling worden genomen. De Nederlandse autoriteiten hebben benadrukt dat de voor het slagen vereiste taalvaardigheid minimaal is, en dat in de periode van maart 2006 tot maart 2007 ongeveer 90% van de kandidaten voor het examen is geslaagd. ECRI tekent hierbij echter aan, dat in dezelfde periode het totaal aantal aanvragen voor een MVV een aanmerkelijke daling heeft laten zien. Hoewel ECRI heeft begrepen dat precieze gegevens niet beschikbaar zijn, hebben de Nederlandse autoriteiten een terugloop van 25% van het aantal aanvragen gemeld. ECRI merkt tevens op dat voor elk examen een examengeld van € 350 vereist is. Hiernaast merkt ECRI op dat personen met de nationaliteit van verschillende landen (waaronder een aantal niet-EU landen) zijn vrijgesteld van het examen.[25] Als rechtvaardiging van deze vrijstellingen is aangevoerd dat het niveau van economische, sociale en politieke ontwikkeling in deze landen vergelijkbaar is met dat in Nederland. ECRI merkt op dat maatschappelijke organisaties twijfels hebben uitgesproken over de mate van conformiteit van dergelijke vrijstellingen met het verbod op discriminatie wegens nationaliteit.

51. De voornaamste andere integratiemaatregel die ingevoerd is met de Wet Inburgering sinds het tweede ECRI-rapport, is het verplichte inburgeringsexamen dat zowel nieuwkomers (die reeds zijn geslaagd voor het basisexamen in het buitenland) als zogeheten "oudkomers" (personen die voor de inwerkingtreding van de Wet op 1 januari 2007 reeds in Nederland verbleven) binnen een zekere termijn moeten afleggen. Dit examen toetst kennis van zowel de Nederlandse taal en cultuur als de vaardigheid om zich in de Nederlandse samenleving te kunnen redden. Kandidaten moeten betalen voor de inburgeringcursussen, die vaak door de gemeenten worden georganiseerd, hoewel hiervoor onder bepaalde voorwaarden een voorziening kan worden aangevraagd. In haar tweede rapport adviseerde ECRI om de inburgeringscursussen in het kader van

[24] Zie onder, Hoofdstuk II, De toon van het politieke en publieke debat rond integratie en andere minderhedenvraagstukken.

[25] Personen met de nationaliteit van landen waarvoor geen mvv-verplichting bestaat, zijn vrijgesteld van het Basisexamen Inburgering. Dit betreft personen met de nationaliteit van alle EU-landen, Australië, IJsland, Japan, Liechtenstein, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Zuid-Korea, de Verenigde Staten van Amerika en Zwitserland. Meer specifieke uitzonderingen gelden voor personen met de Surinaamse nationaliteit die in Suriname of in Nederland het Nederlandstalig basisonderwijs hebben afgerond, en tevens voor migranten die om tijdelijke redenen zoals studie, au pair werk of medische behandeling naar Nederland komen. Andere vrijgestelde groepen zijn personen met een werkvergunning, zelfstandige ondernemers, kennismigranten en gezinsleden van personen met een asielstatus.

de WIN zoveel mogelijk toe te snijden op de omstandigheden van de betrokken personen. De Nederlandse autoriteiten hebben benadrukt, dat de Wet Inburgering Nieuwkomers in een breed scala aan producten en diensten voorziet die aansluiten bij individuele behoeften. ECRI heeft echter nota genomen van talrijke berichten dat dit in veel gemeenten nog niet de praktijk is.

52. De Nederlandse autoriteiten hebben verklaard dat, waar naleving van de verplichting tot het afleggen van de inburgeringstoets positieve gevolgen kan hebben – zoals het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd –, er geen sancties (zoals boetes) bestaan voor niet-naleving. Zoals hierboven is aangegeven, zijn personen met de Nederlandse nationaliteit uiteindelijk vrijgesteld van de verplichte inburgeringstoets. ECRI heeft echter met grote verbazing kennis genomen van meldingen dat gemeenten in bepaalde gevallen Nederlandse onderdanen met een uitkering op straffe van boetes om een inburgeringscertificaat hebben gevraagd. In meer algemene zin is de bezorgdheid uitgesproken dat het verplichte karakter van de inburgeringstoets kan leiden tot uitsluiting en discriminatie, bijvoorbeeld door werkgevers en dienstverleners, die zich gerechtigd kunnen menen om inburgeringcertificaten te eisen van personen die werk of diensten zoeken. Dergelijke voorvallen zijn bij de Nederlandse autoriteiten op het ogenblik echter niet bekend.

53. ECRI ziet sancties niet als de meest geëigende of effectieve benadering voor integratie; de commissie is van menig dat positieve prikkels in principe volstaan om te overtuigen. Tegelijkertijd merkt ECRI op dat maatschappelijke organisaties geen grote weerstand hebben uitgesproken tegen een zekere mate van dwang bij integratie. Het belangrijkste bezwaar van maatschappelijke organisaties tegen het nieuwe stelsel van integratiemaatregelen hangt eerder samen met de wijdverspreide perceptie – een direct uitvloeisel van de uiterst negatieve toon van het publieke debat waarin deze maatregelen zijn ingevoerd – dat deze maatregelen niet zijn genomen om de positie van immigranten in de Nederlandse samenleving te verbeteren, maar om hen te straffen en te stigmatiseren. Deze perceptie is versterkt door wat maatschappelijke organisaties hebben omschreven als een moedwillig streven van de afgelopen jaren om familiehereniging en familievorming te bemoeilijken. In dit verband neemt ECRI nota van meldingen dat, naast de kosten voor het inburgeringexamen, de leges voor verblijfsvergunningen de afgelopen jaren met 600% zijn gestegen.

54. ECRI merkt op dat de Nederlandse autoriteiten voornemens zijn om de uitvoering van de nieuwe integratiemaatregelen en hun doeltreffendheid te monitoren, met name middels het Jaarrapport Integratie. De Nederlandse autoriteiten hebben benadrukt dat het rapport sinds oktober 2004 gebruikt maakt van een methodiek (de Integratiekaart) om de sociale vooruitgang van de doelgroepen van het integratiebeleid binnen de Nederlandse samenleving te evalueren.

55. Meer algemeen verwelkomt ECRI de herhaaldelijke verzekeringen van de Nederlandse autoriteiten dat zij integratie beschouwen als een proces van twee kanten, waarbij zowel de autochtone bevolking als minderheden betrokken zijn. ECRI is echter van mening dat deze benadering niet tot uitdrukking is gekomen in de concrete integratiemaatregelen die sinds haar tweede rapport ingevoerd zijn; deze beogen, in essentie, om de reële of vermeende tekortkomingen van minderheden aan te pakken. ECRI stelt zich op het standpunt dat het de Nederlandse autoriteiten tot op heden ontbreekt aan een overtuigend integratiebeleid, een beleid dat met even grote daadkracht en vastbeslotenheid het integratietekort onder de autochtone bevolking aanpakt, bijvoorbeeld door oprecht respect voor verscheidenheid en kennis van verschillende culturen en

tradities te stimuleren, of door diepgewortelde vooroordelen over culturen en waarden aan te pakken.

56. Het spreekt vanzelf dat dit niet betekent dat er niets zou zijn ondernomen om de houding van de autochtone bevolking aan de orde te stellen. Naar de mening van ECRI is de nadruk op de bestrijding van rassendiscriminatie hier een goed voorbeeld van[26]. ECRI is echter van mening dat, teneinde de verantwoordelijkheid van de autochtone bevolking voor integratie verder te onderstrepen, deze nadruk expliciet en stelselmatig als een integraal onderdeel van het integratiebeleid aan de samenleving dient te worden gepresenteerd. ECRI merkt tevens op dat de Nederlandse autoriteiten sinds haar tweede rapport een Breed Initiatief Maatschappelijke Binding zijn gestart, met als doel om samen met gemeenten, maatschappelijke en religieuze organisaties projecten te ontwikkelen die de wederzijde banden tussen gemeenschappen – inclusief autochtone – en hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving versterken.

Aanbevelingen:

57. ECRI roept de Nederlandse autoriteiten op om nauw toe te zien op de uitvoering van de integratiemaatregelen die met de Wet Inburgering in het Buitenland en de Wet Inburgering zijn ingevoerd. Zij adviseert om hier het gezichtspunt van maatschappelijke organisaties mede in te betrekken.

58. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om de effecten van de inburgeringexamens in het buitenland te monitoren, evenals de gevolgen van de verhoogde leges voor verblijfsvergunningen voor het aantal vergunningsaanvragen. Ook adviseert ECRI de Nederlandse autoriteiten om de Wet Inburgering in het Buitenland te heroverwegen in het licht van de conformiteit ervan met het verbod op discriminatie naar nationaliteit, met name in het vrijstellingensysteem.

59. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten met klem om toe te zien op de uitvoering van de Wet Inburgering en het effect van de wet op de reële situatie van minderheden. ECRI dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan om te waarborgen dat de vereiste om een integratiecertificaat te bezitten, niet zal worden gebruikt om Nederlanders van niet-Nederlandse origine te discrimineren, noch om personen kansen op de arbeidsmarkt of elders te ontzeggen.

60. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten met klem om te waarborgen dat een wijd scala aan voorbereidende inburgeringcursussen, die zoveel mogelijk aansluiten bij de individuele behoeften van de betrokken personen, in de praktijk beschikbaar is.

61. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om het idee van integratie als een proces van twee kanten oprecht in het beleid uit te dragen. Hiertoe adviseert ECRI de Nederlandse autoriteiten met klem om overtuigend landelijk beleid te ontwikkelen om het integratietekort bij de autochtone bevolking aan te pakken – door oprecht respect voor diversiteit en kennis van verschillende culturen en waarden te stimuleren, en tevens door diepgewortelde vooroordelen over culturen en waarden uit te bannen. Hiertoe adviseert ECRI tevens dat de Nederlandse autoriteiten de bestrijding van rassendiscriminatie tot een integraal deel van het integratiebeleid maken, en dat zij dit ook stelselmatig als zodanig aan de samenleving presenteren.

---

[26] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen; Civielrechtelijke en bestuursrechtelijke bepalingen - Gespecialiseerde organen en andere instanties

Werkgelegenheid

62. In haar tweede rapport verwelkomde ECRI wetgeving die bedrijven vanaf een zekere omvang verplicht om een betere vertegenwoordiging van etnische minderheden onder de werknemers na te streven door middel van monitoring, rapportages en planningsverplichtingen (de Wet SAMEN)[27]. ECRI deed destijds de aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om toe te zien op de naleving van deze verplichting door werkgevers. ECRI merkt echter op dat de wet SAMEN in december 2003 is beëindigd. De Nederlandse autoriteiten hebben aangegeven dat uit evaluatie is gebleken dat de wet er niet in was geslaagd om de arbeidsparticipatie van minderheden te verbeteren, hoewel een aantal maatschappelijke organisaties melden dat na een moeizame beginfase, werkgevers de wet beter waren gaan naleven. Als een alternatief voor de wet SAMEN hebben de Nederlandse autoriteiten een kenniscentrum opgericht (het Landelijk Netwerk Diversiteitsmanagement DIV), dat sinds 2004 werkt aan de bewustwording van werkgevers over diversiteitsmanagement. ECRI heeft begrepen dat het DIV in december 2007 zal worden opgeheven.

63. Maatschappelijke organisaties hebben benadrukt dat deze ontwikkelingen een afspiegeling zijn van een bredere trend die zich heeft afgetekend sinds het tweede ECRI-rapport over Nederland: het beëindigen van specifiek arbeidsmarktbeleid voor doelgroepen uit etnische minderheden. De Nederlandse autoriteiten bevestigen dat sinds het tweede rapport van ECRI, voorkeur wordt gegeven aan arbeidsmarktbeleid dat steun biedt aan hulpbehoevenden zonder onderscheid naar etnische afkomst. De Nederlandse autoriteiten benadrukken tegelijkertijd dat de beleidsprioriteiten (bijv. het terugdringen van langdurige werkeloosheid en jeugdwerkeloosheid) probleemgebieden betreffen die etnische minderheden in bijzondere mate raken. Tevens benadrukken de Nederlandse autoriteiten dat zij opdracht hebben gegeven voor een onderzoek naar obstakels voor etnische minderheden op de arbeidsmarkt[28]. Deze studie noemt stereotypen en discriminatie als zulke obstakels en stelt een reeks maatregelen voor om deze het hoofd bieden, uiteenlopend van bewustwordingscampagnes en diversiteitsbeleid op de werkplek tot het ontwikkelen van positieve rolmodellen, gedragscodes en klachtenprocedures. De Nederlandse autoriteiten melden dat een aantal maatregelen naar aanleiding van deze studie is genomen. Deze omvatten – wederom – maatregelen van algemene aard, maar ook enkele initiatieven voor doelgroepen uit etnische minderheden zoals allochtone vrouwen, vluchtelingen, jongeren van Marokkaanse en andere niet-Nederlandse origine.

64. Ook na het tweede ECRI-rapport blijft werkgelegenheid het onderwerp waar de meeste geregistreerde discriminatieklachten over gaan. ECRI merkt op dat het aantal klachten bij lokale antidiscriminatiebureaus over discriminatie wegens gronden binnen haar mandaat aanzienlijk toeneemt, hetgeen naar verluidt – ten minste deels – duidt op een grotere vertrouwdheid van de bevolking met de bestaande structuren van discriminatiebestrijding. ECRI merkt op dat religie steeds vaker wordt genoemd als een discriminatiegrond bij indienstneming; daarnaast betreffen de meeste klachten discriminatie op het werk, wat een aanwijzing zou kunnen zijn dat de bestaande wetgeving tegen intimidatie wegens ras vollediger toepassing behoeft. ECRI merkt tevens op dat, waar het aantal klachten bij de antidiscriminatiebureaus toeneemt, het aantal oordelen van de

[27] Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden.

[28] Etnische minderheden op de arbeidmarkt: beeldvorming en feiten, obstakels en oplossingen, april 2005.

CGB[29] in zaken van arbeidsdiscriminatie wegens ras of religie de afgelopen jaren is afgenomen.

65. In meer algemene zin merkt ECRI op, dat sinds haar tweede rapport de werkeloosheid onder etnische minderheden merkbaar is toegenomen, met name onder Marokkanen, Turken en Antillianen. Ondanks meldingen dat er onder etnische minderheden geleidelijk een middenklasse ontstaat, blijven deze groepen sterk oververtegenwoordigd onder de jeugdige en langdurig werklozen.

Aanbevelingen:

66. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten met klem om zich sterker in te zetten voor een verbetering van de positie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt. De commissie moedigt de Nederlandse autoriteiten aan in hun inspanningen om rassendiscriminatie te bestrijden. Tegelijkertijd is ECRI van mening dat positieve maatregelen, specifiek gericht op de werkgelegenheid onder etnische minderheden, op grotere schaal zouden moeten worden ingezet. Hierbij adviseert de commissie de Nederlandse autoriteiten om dergelijke maatregelen te richten op de meest kansarme groepen, te weten Marokkanen, Turken en Antillianen.

67. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om toe te zien op de naleving van de wetgeving tegen rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt. Hierbij adviseert de commissie met name om toe te zien op de doeltreffendheid van de wetgeving tegen intimidatie wegens ras op het werk, en waar nodig corrigerend op te treden.

Toegang tot publieke diensten

- ***Toegang tot onderwijs***

68. In haar tweede rapport sprak ECRI haar bezorgdheid uit over de feitelijke rassenscheiding op Nederlandse scholen. Deze scheiding bleek het resultaat van een scala aan redenen, inclusief ruimtelijke (sociaal-economische) segregatie en de praktijk van autochtone ouders in wijken met veel etnische minderheden om hun kinderen in andere wijken naar school te sturen (de zogenaamde "witte vlucht"). ECRI deed in haar rapport de aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om dit verschijnsel tegen te gaan door steun aan zwakkere scholen, waardoor deze een grotere verscheidenheid aan kinderen zouden kunnen aantrekken, en daarnaast door ouders aan te moedigen om hun kinderen in de eigen wijk naar school te sturen.

69. ECRI merkt op dat in de tijd na haar tweede rapport het opheffen van de segregatie naar herkomst op Nederlandse scholen een breed besproken thema is geweest. Het recht van ouders om hun kinderen naar een school van eigen keuze te sturen, blijft als leidend beginsel gehandhaafd. De Nederlandse autoriteiten benadrukken hierbij echter, dat naar aanleiding van de aanbevelingen van een rapport van de Onderwijsraad[30] over desegregatie, scholen sinds augustus 2006 verplicht zijn om met hun gemeente te overleggen over de beste manieren om deze tegen te gaan. Concrete toezeggingen hangen van de lokale situatie af, maar de Nederlandse autoriteiten hebben benadrukt dat o.a. groepsgewijze inschrijving van ondervertegenwoordigde leerlingen, betere informatie over schoolkeuze aan ouders, leerlingenuitwisselingen en

[29] Zie boven, Gespecialiseerde organen en andere instanties.

[30] Bakens voor spreiding en integratie, 2005.

gemeenschappelijke activiteiten tussen scholen op gebied van sport en cultuur tot de mogelijkheden behoren. De Nederlandse autoriteiten hebben ook aangegeven dat extra middelen beschikbaar blijven voor scholen met leerlingen uit sociaal-economisch kansarme groepen.

70. Hoewel de Nederlandse autoriteiten onderkennen dat de onderwijsresultaten van de autochtone bevolking en etnische minderheden sterk uit evenwicht zijn, benadrukken zij dat de wanverhouding minder wordt. Sinds het tweede ECRI-rapport is de gemiddelde groei van opleidingsniveau sterker geweest onder etnische minderheden dan onder de autochtone Nederlandse bevolking.

Aanbevelingen:

71. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten, in navolging van haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10, om zich sterk te blijven maken tegen de feitelijke segregatie op Nederlandse scholen[31]. Hierbij dienen maatregelen om de kwaliteit van scholen met veel leerlingen uit etnische minderheden te verbeteren, te worden gecombineerd met prikkels voor ouders om kinderen in de eigen wijk naar school te sturen.

- *Toegang tot huisvesting*

72. Sinds het tweede ECRI-rapport is er in Nederland groeiende aandacht geweest voor beleid dat beoogt de buitenproportionele concentratie van etnische minderheden in bepaalde wijken tegen te gaan. In dit verband heeft het besluit van de gemeente Rotterdam om personen die niet aan bepaalde inkomensvereisten voldoen, uit te sluiten van een aantal wijken, aanzienlijke internationale aandacht en kritiek getrokken. De Wet Maatregelen Grootstedelijke Problematiek biedt gemeenten de mogelijkheid om de achteruitgang van wijken tegen te gaan door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu toestemming te vragen voor het opleggen van eisen aan potentiële wijkbewoners, mits deze maatregelen noodzakelijk zijn voor het aanpakken van de problemen en ze door de ernst van de situatie worden gerechtvaardigd. In het kader van deze wet (sindsdien de “Rotterdamwet” genoemd) heeft de gemeente Rotterdam in 2006 toestemming van de toenmalige Minister ontvangen, om personen zonder inkomen uit werk vestiging in een aantal stadswijken te ontzeggen. ECRI merkt op dat deze maatregel, die zich naar zij vernam oorspronkelijk richtte op etnische minderheden en slechts later op personen met een bepaald inkomen, door de CGB[32] is beoordeeld als indirecte discriminatie wegens ras en etnische afkomst. De Nederlandse autoriteiten handhaven echter het standpunt dat de maatregel in overeenstemming is met het beginsel van non-discriminatie, met name omdat het een laatste en uiterste maatregel betreft en de betrokkenen elders in de gemeente of de regio woonruimte kunnen vinden. Ook hebben de autoriteiten benadrukt dat de maatregel is genomen in aanvulling op bestaand sociaal beleid om de situatie in de wijken te verbeteren, en dat deze in 2007 zal worden geëvalueerd.

73. ECRI tekent aan dat de Nederlandse autoriteiten onlangs veertig wijken in het land hebben geselecteerd – waaronder alle wijken die onder de Rotterdamwet vallen – die een prioritaire behandeling zullen genieten op het gebied van huisvesting, werkgelegenheid, onderwijs en veiligheid.

[31] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10, § 3b.

[32] Zie boven, Gespecialiseerde organen en andere instanties.

Aanbevelingen:

74. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om voort gaan met het streven om buitenproportionele concentraties van etnische minderheden in achterstandswijken tegen te gaan. Ofschoon zij de uitdagingen van deze taak onderkent, adviseert ECRI de Nederlandse autoriteiten krachtig om toezicht te houden op de effecten van deze maatregelen en om de conformiteit van deze maatregelen met het verbod op directe of indirecte discriminatie wegens gronden binnen het mandaat van ECRI te waarborgen. Zij adviseert om beleid dat in strijd met dit verbod wordt bevonden, te beëindigen.

75. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten, om verbetering van de sociaal-economische omstandigheden in achterstandsgebieden tot prioriteit te maken in de strijd tegen segregatie.

- ***Toegang tot openbare gelegenheden***

76. In haar tweede rapport adviseerde ECRI de Nederlandse autoriteiten om grotere inspanningen te leveren tegen rassendiscriminatie bij toegang tot uitgaansgelegenheden, zowel door bewustwordingsmaatregelen gericht op horecaondernemers als door een rigoureuzere toepassing van de bestaande antidiscriminatiewetgeving. ECRI is verheugd te constateren dat de Nederlandse autoriteiten sindsdien aandacht aan dit probleem hebben geschonken, en dat subsidies zijn verleend aan een aantal projecten tegen discriminatie in de horeca. De benadering van de Nederlandse autoriteiten koppelt een meer soepele en preventieve benadering aan de mogelijkheid om, waar nodig, juridische stappen te ondernemen. Onderdeel van deze benadering zijn de zogeheten Panels Deurbeleid, een initiatief dat na een proefperiode in Rotterdam naar andere gemeenten is uitgebreid. De panels, waarin de horeca, de plaatselijke overheid, de politie, het Openbaar Ministerie en de lokale antidiscriminatiebureaus zijn vertegenwoordigd, behandelen klachten van klanten over deurbeleid en nemen de benodigde maatregelen.

Aanbevelingen:

77. ECRI moedigt de inspanningen van de Nederlandse autoriteiten tegen rassendiscriminatie in uitgaansgelegenheden aan. Zij adviseert de Nederlandse autoriteiten om toe te zien op de doeltreffendheid van de hiertoe genomen maatregelen, inclusief het effect van de Panels Deurbeleid.

- ***Toegang tot andere diensten***

78. Sinds het tweede ECRI-rapport is rassendiscriminatie bij de toegang tot zekere bancaire diensten in groeiende mate onderwerp van berichten en discussie in Nederland geworden. De onderzochte problematiek hing voornamelijk samen met indirecte rassendiscriminatie bij het verstrekken van hypotheken. ECRI merkt bijvoorbeeld op dat de CGB[33] heeft geoordeeld dat het beleid van het overgrote merendeel van de banken om personen met een tijdelijke verblijfsvergunning hypotheken te weigeren, neerkomt op indirecte discriminatie wegens ras en nationaliteit. ECRI merkt tevens op dat de CGB op het ogenblik onderzoek doet naar de conformiteit van “redlining” (het weigeren van hypotheken aan aanvragers uit bepaalde gebieden) met de wetgeving op het gebied van gelijke

[33] Zie boven, Gespecialiseerde organen en andere instanties.

behandeling. ECRI is verheugd te kunnen vaststellen dat de Minister van Financiën in 2006 een belangrijke rol heeft gespeeld in het aansporen van de banksector tot het vaststellen van een gedragscode. De code, die in januari 2007 van kracht werd, bepaalt dat achternaam of postcode geen rol mogen spelen bij de beslissing van banken om hypotheken al dan niet te verlenen. ECRI heeft begrepen dat klachten over schendingen van de gedragscode, indien deze wijzen op structurele problemen, aan de Minister worden gemeld.

Aanbevelingen:

79. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan in hun inspanningen om rassendiscriminatie in de bancaire dienstverlening tegen te gaan. ECRI adviseert om de doeltreffendheid van de hiertoe genomen maatregelen te monitoren.

Kwetsbare groepen

- ***Moslims***

80. Zie onder, Hoofdstuk III.

- ***Antillianen***

81. Ongeveer 100.000 Nederlanders uit het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden (de Nederlandse Antillen en Aruba) wonen in Nederland, het Europese deel van het Koninkrijk. ECRI merkt op dat voor dit deel van de Nederlandse bevolking, met name de jonge generatie, een aantal beleidsmaatregelen van kracht is. ECRI heeft echter meldingen ontvangen dat enkele van deze beleidsmaatregelen (met name op het gebied van veiligheid) zouden discrimineren op grond van ras, evenals een aantal andere hier direct of indirect mee verbonden praktijken.

82. De Nederlandse autoriteiten hebben gemeld dat veel in Nederland woonachtige Antillianen complexe, samenhangende problemen ervaren, waaronder een laag opleidingsniveau, hoge werkloosheid, uiteengevallen gezinnen, tienerzwangerschappen en betrokkenheid bij criminele activiteiten. De autoriteiten hebben tevens aangegeven dat om jonge Antillianen van de eerste en tweede generatie meer kansen te bieden, afspraken zijn gemaakt met gemeenten met veel Antilliaanse inwoners. Samen met de betrokken gemeenschappen worden o.a. projecten en beleid ontwikkeld om schooluitval, werkeloosheid en criminaliteit onder Antillianen tussen de 12 en 24 jaar te bestrijden. De Nederlandse autoriteiten melden dat deze regelingen, die sinds 2005 van kracht zijn en tot 2008 zullen duren, zullen worden geëvalueerd.

83. De Nederlandse autoriteiten hebben tevens benadrukt dat veel jonge Antillianen zich niet in Nederland inschrijven en vaak van verblijfplaats wisselen. De Nederlandse autoriteiten hebben uiteengezet dat dit maatregelen voor individuele hulpbehoevende risicojongeren binnen de gemeenschap bemoeilijkt. De Nederlandse autoriteiten hebben benadrukt dat specifiek om deze situatie het hoofd te bieden, en met de uitdrukkelijke toestemming van het College Bescherming Persoonsgegevens de Verwijsindex Antillianen (VIA) is ingevoerd, een tijdelijk verwijssysteem voor Antillianen, dat onderwijs- en hulpverleningsinstellingen, rechtbanken en de politie in staat stelt om risicojongeren doeltreffender te bereiken en hun gerichte hulp te bieden. Een aantal maatschappelijke organisaties stelt dat de VIA direct discrimineert op grond van ras en etnische afkomst. De Nederlandse autoriteiten benadrukken dat de VIA een tijdelijke maatregel is, ingesteld om een bijzonder probleem binnen

een specifieke groep doelmatig en individueel aan te pakken. Welk probleem de VIA echter ook beoogt aan te pakken, naar de mening van ECRI kan niettemin een registratiesysteem op basis van ras en etnische achtergrond, gelimiteerd tot één specifieke groep en op duidelijke wijze gekoppeld aan de strafketen, moeilijk worden gezien als in overeenstemming met het verbod op rassendiscriminatie.

84. In meer algemene zin hebben organisaties uit het maatschappelijke middenveld aan ECRI gemeld dat Antillianen – jonge Antillianen in het bijzonder – in hoge mate mikpunt zijn van praktijken van *racial profiling*, waarbij ze zonder kennelijke reden door politiemedewerkers worden staande gehouden en gefouilleerd. ECRI neemt tevens nota van meldingen van discriminatoire drugscontroles op de luchthaven Schiphol, waaraan Antillianen voor vertrek naar Curaçao zijn onderworpen en waarbij soms vliegtickets in beslag zijn genomen. Tevens merkt ECRI met ernstige bezorgdheid op dat de Nederlandse autoriteiten sinds haar tweede verslag wetgeving hebben voorgesteld om jonge Antillianen (die als eerder gezegd Nederlandse onderdanen zijn) onder bepaalde omstandigheden van opleiding, werk en strafblad uit Nederland terug te zenden naar het Caribische deel van het Koninkrijk. ECRI heeft begrepen dat de op 22 februari 2007 aangetreden regering van deze plannen heeft afgezien.

Aanbevelingen:

85. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om het beleid inzake de Antilliaanse bevolking zorgvuldig te herzien, teneinde overeenstemming met het verbod op rassendiscriminatie te waarborgen. Met name adviseert ECRI om de invoering van de Verwijsindex Antillianen te herzien in het licht van dit verbod. Tevens dringt de commissie er bij de Nederlandse autoriteiten op aan om van alle plannen af te zien , die Nederlanders beperken in hun vrijheid van verplaatsing op een wijze die discrimineert op grond van ras.

86. In dit verband herhaalt ECRI de hierboven gedane aanbevelingen over de noodzaak tot onderzoek naar praktijken van *racial profiling* in Nederland[34].

- ***Roma en Sinti***

87. In haar tweede rapport benadrukte ECRI de noodzaak van een bredere verantwoordelijkheid van de Nederlandse rijksoverheid voor vraagstukken van de Roma- en Sintigemeenschappen in Nederland. De commissie merkt echter op dat de situatie sindsdien niet is veranderd.

88. Op rijksniveau zijn in 1998 gelden beschikbaar gesteld voor rechtsherstel van slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog, waarvan een deel wordt gebruikt voor het ontwikkelen en uitvoeren van verscheidene projecten ten behoeve van de Roma- en Sintigemeenschappen. Eén van deze projecten is het creëren van een multifunctioneel centrum voor Roma en Sinti. Het centrum zal voor het eind van 2007 kleinschalig worden opgezet, met o.a. een kantoor waar klachten over onheuse bejegening door overheidsinstanties kunnen worden gemeld. Hoezeer deze projecten ook worden verwelkomd, ECRI deelt niettemin het standpunt - dat stelselmatig wordt verwoord door maatschappelijke organisaties – dat de achterstelling en discriminatie waar leden van de Roma- en Sintigemeenschappen mee worden geconfronteerd van zodanige aard zijn, dat deze zonder toezeggingen en coördinatie op rijksoverheidsniveau nauwelijks kunnen worden aangepakt.

[34] Zie boven, Rechtspleging.

89. Onderzoek wijst op ernstige achterstelling en discriminatie van Roma en Sinti op het gebied van onder meer onderwijs, werkgelegenheid, relaties met de strafrechtsketen en toegang tot openbare ruimtes. ECRI merkt ook op dat de gemeenschap van autochtone reizigers/woonwagenbewoners op bepaalde gebieden (zoals huisvesting) problemen ondervindt die vergelijkbaar zijn met de problemen van bepaalde Roma- en Sintigemeenschappen. Een constante op het gebied van achterstelling en discriminatie is het ernstige gebrek aan vertegenwoordiging van Roma en Sinti in het openbare leven en instellingen, hetgeen erop duidt dat maatregelen voor de versterking van hun positie nodig blijven. Hiernaast bestaat er echter ook een vicieuze cirkel van vooroordelen en wantrouwen, wat blijkt uit het lage aantal aangiften dat officiële en semi-officiële instanties uit deze gemeenschappen ontvangen. Naar mening van ECRI kan deze vicieuze cirkel enkel door een aantoonbare, langdurige inzet van de rijksoverheid worden doorbroken.

Aanbevelingen:

90. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om op rijksniveau verantwoordelijkheid te nemen voor vraagstukken van de positie van Roma, Sinti, reizigers/woonwagenbewoners en hun gemeenschappen in Nederland. Hiertoe adviseert ECRI de Nederlandse autoriteiten om op centraal rijksniveau – in nauwe samenwerking met de Roma, Sinti, reizigers/woonwagenbewoners en hun gemeenschappen – een brede strategie tegen achterstelling en discriminatie te ontwikkelen, en daarnaast middelen beschikbaar te stellen om deze uit te voeren. ECRI adviseert om de hierboven genoemde gebieden prioriteit te geven bij het ontwikkelen van een dergelijke strategie. Deze zou tevens heldere doelomschrijvingen en methodes voor voortgangsevaluatie dienen te bevatten.

Antisemitisme

91. Volgens de ontvangen meldingen heeft het aantal uitingen van antisemitisme in de periode sinds het tweede ECRI-rapport schommelingen vertoond, met de grootste maxima in de periode 2002-2004, naast een toename van de ernstigste uitingen (fysiek geweld en dreigen met geweld), met een totaal van negen geregistreerde gevallen in 2005. In het algemeen vertoonden deze uitingen een nauwe samenhang met gebeurtenissen in het Midden-Oosten. Naar verluidt zijn extreemrechtse groepen steeds vaker – met name de laatste jaren – verantwoordelijk voor deze uitingen, hoewel ook radicale moslimgroeperingen en in mindere mate extreemlinkse bewegingen als aanstichters worden genoemd.

92. ECRI is in het bijzonder verontrust door berichten dat antisemitische beledigingen en uitingen sinds haar tweede rapport tot een alledaags verschijnsel zijn geworden, hetgeen deels samenhangt met een vergelijkbare tendens, met name onder jongeren: ontkenning van de Holocaust. Dit wordt geïllustreerd door meldingen dat het woord “Jood” steeds vaker als een scheldwoord wordt gebruikt, terwijl verschillende aspecten van de Holocaust steeds vaker in alledaagse situaties in twijfel worden getrokken, bijvoorbeeld op scholen. Maatschappelijke organisaties wijzen op twee factoren die hieraan hebben bijgedragen: in de eerste plaats is dit de zeer brede aanwezigheid van antisemitische propaganda op het Internet, met name ontkenningen van de Holocaust, een verschijnsel dat sinds het tweede ECRI-rapport dramatisch is toegenomen. ECRI merkt op dat in 2006 antisemitische geschriften, samen met islamofobe geschriften, de belangrijkste categorie klachten bij het MDI[35]

[35] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen.

vormden. Ten tweede wordt gemeld dat antisemitisch taalgebruik bij voetbalwedstrijden gemakkelijk een weg vindt naar alledaagse situaties buiten het stadion.

93. ECRI merkt tevens op dat de Nederlandse autoriteiten sinds het tweede ECRI-rapport een aantal maatregelen hebben genomen om deze en andere uitingen van antisemitisme te bestrijden. Zoals hierboven vermeld[36] wordt gewerkt aan onderwijs over de Tweede wereldoorlog en het belang ervan voor deze tijd. Ook zijn, zoals aanbevolen in het tweede ECRI-rapport, maatregelen genomen om antisemitische en andere racistische uitingen bij voetbalwedstrijden het hoofd te bieden. Dit omvat striktere strafrechtelijke bepalingen en richtlijnen voor instanties binnen de strafketen, terwijl voetbalclubs en de KNVB richtlijnen hebben ingevoerd, inclusief sancties en een controlemechanisme. Gemeld wordt echter dat deze mechanismen niet altijd worden toegepast. Voorts is, zoals elders in dit rapport wordt besproken[37], een toegeeflijker opstelling ten opzichte van extreemrechtse demonstraties geconstateerd, waarbij in sommige gevallen sprake is van antisemitische uitingen.

Aanbevelingen:

94. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om uitingen van antisemitisme te monitoren, en tevens om passende maatregelen te nemen om alle uitingen van antisemitisme tegen te gaan. In het bijzonder moedigt ECRI de Nederlandse autoriteiten aan om zich intensiever in te zetten voor onderwijs over de Holocaust, antisemitisme en racisme, en daarnaast antisemitisme in het voetbal krachtiger te bestrijden. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om krachtdadiger op te treden tegen extreemrechtse demonstraties.

De media

95. De meeste berichten die ECRI sinds haar tweede rapport uit Nederland ontving over vormen van stigmatiserende of onevenwichtige berichtgeving binnen haar mandaat, betroffen de weergave van de moslimgemeenschappen. Gemeld is dat deze gemeenschappen op grote schaal aan generalisaties zijn onderworpen, waarbij zij zowel in de gedrukte pers als op radio en televisie frequent met terrorisme in verband zijn gebracht. Hoewel, zoals ECRI aangaf in haar tweede rapport, de media gedragscodes voor zelfregulering kennen, wordt gemeld dat deze in de praktijk zelden worden toegepast. Maatschappelijke organisaties hebben de wens uitgesproken dat de Nederlandse media op professionele wijze worden gecontroleerd op racisme en vreemdelingenhaat. ECRI merkt op dat het MDI[38] op het gebied van het internet van onschatbare waarde is geweest voor het monitoren en tegengaan van racistische, antisemitische en xenofobische materiaal.

96. Maatschappelijke organisaties hebben ook benadrukt dat, teneinde stigmatiserende en onevenwichtige berichtgeving en het effect daarvan op het publiek te voorkomen en tegen te gaan, zowel het mediabewustzijn van de bevolking als diversiteit in alle media dienen te worden gestimuleerd. Voor wat diversiteit in de media betreft merkt ECRI op dat, ondanks berichten dat omroeporganisaties het belang van culturele diversiteit in de programmering beter beseffen, dit nog niet substantieel in activiteiten is omgezet. Voorts merkt

[36] Onderwijs en bewustwording.

[37] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen, en tevens hieronder, Extremisme.

[38] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen.

ECRI op dat hoewel de Nederlandse autoriteiten benadrukken dat een groeiend aantal mediaprofessionals afkomstig is uit etnische minderheden, berichten aangeven dat het aantal studenten uit deze minderheden bij mediaopleidingen buitenproportioneel laag blijft.

Aanbevelingen:

97. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om in debat te gaan met de media en relevante maatschappelijke organisaties over de noodzaak, vormen van verslaggeving te waarborgen die niet bijdragen aan een vijandig en afwijzend klimaat voor enige etnische minderheidsgroepen, met inbegrip van de moslimgemeenschappen.

98. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om het monitoren van racisme en vreemdelingenhaat in de media te ondersteunen. Ook adviseert ECRI de Nederlandse autoriteiten om initiatieven te ondersteunen die streven naar een betere vertegenwoordiging van etnische minderheden in mediaberoepen, en daarnaast om reflectie over culturele diversiteit in alle media verder te stimuleren. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om het mediabewustzijn van de bevolking te stimuleren, in het bijzonder kritisch nadenken onder jongeren, en om de bevolking daarnaast de vaardigheden aan te reiken om racistische of stereotyperende materialen te herkennen en er op te reageren.

99. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om het werk van het Meldpunt Discriminatie op het Internet (MDI) te blijven steunen, inclusief het waarborgen van voldoende middelen om de organisatie haar werk effectief te laten uitvoeren.

Optreden van politie en justitie

100. In haar tweede rapport deed ECRI een aantal aanbevelingen inzake het waarborgen van een duurzame aanwezigheid van medewerkers uit etnische minderheden bij de politie. De commissie benadrukte dat bijzondere zorg geboden was om deze op alle niveaus te waarborgen, en adviseerde de Nederlandse autoriteiten om onderzoek te doen naar de redenen voor het buitenproportionele aantal politiemedewerkers uit etnische minderheden dat de dienst verlaat; daarnaast adviseerde zij om de politie bewuster te maken van de vooroordelen en stereotypen die binnen de organisatie bestaan.

101. De Nederlandse autoriteiten hebben aangegeven dat het percentage politiemedewerkers uit etnische minderheden een positieve ontwikkeling vertoont. Gemeld is dat medewerkers uit etnische minderheden ongeveer 10% van het totale personeelsbestand van alle politiekorpsen uitmaken, met hogere percentages in sommige politieregio's (Amsterdam telt bijvoorbeeld 14%). ECRI merkt echter op dat er ook politieregio's zijn, waar politiemedewerkers uit etnische minderheden zeer sterk zijn ondervertegenwoordigd. De Nederlandse autoriteiten wijzen op een verschuiving in het wervingsbeleid, die tot uitdrukking komt in het Meerjarenkader Diversiteit Politie 2006-2010: van afspiegeling van de maatschappij naar strategische en operationele doelen, waarbij diversiteit als onderdeel van de bedrijfsvoering wordt beschouwd.

102. De Nederlandse autoriteiten beamen dat in een aantal politiekorpsen nog steeds onevenredig veel medewerkers uit etnische minderheden ontslag nemen; als redenen worden o.a. de heersende politiecultuur en de kenmerkende gedragsnormen genoemd, naast loopbaanvooruitzichten die als inadequaat worden ervaren. ECRI merkt met belangstelling op dat het Meerjarenkader Diversiteit Politie 2006-2010 de politie verplicht om dit verschijnsel verder te

onderzoeken, o.a. door systematischer en professioneler exit-gesprekken te voeren, en dat het Landelijk bureau discriminatiezaken politie[39] hier op het ogenblik onderzoek naar uitvoert. De Nederlandse autoriteiten hebben aangegeven dat het respect van politiemedewerkers voor hun collega's uit etnische minderheden groeiende is. ECRI neemt echter tevens nota van aanhoudende meldingen dat sommige politiemedewerkers uit etnische minderheden op het werk nog steeds met een racistische houding worden geconfronteerd. ECRI constateert ook dat de Nationale Ombudsman bij een individueel politiekorps onderzoek heeft ingesteld naar mogelijke patronen van discriminatie in de loopbaanontwikkeling van politiemedewerkers uit etnische minderheden[40].

103. ECRI merkt op dat het Meerjarenkader Diversiteit Politie 2006-2010 tevens een aantal toezeggingen bevat, die in het verlengde liggen van de aanbeveling van ECRI over de noodzaak tot bewustwording van de eigen vooroordelen en stereotypen bij de politie. Zo ontwikkelt het Landelijk bureau discriminatiezaken politie op het ogenblik een zelfevaluatie-instrument voor de multiculturele en diversiteitscompetenties van politiemedewerkers. ECRI constateert tevens dat enkele politiekorpsen, bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam, door (of met) maatschappelijke organisaties gerichte trainingen over dit onderwerp hebben laten verzorgen voor aanzienlijke hoeveelheden medewerkers. Het verheugt ECRI te vernemen, dat deze politiekorpsen grote interesse voor de trainingen hebben getoond, en dat de feedback van politie en trainers over het nut van de training over het algemeen zeer positief is geweest.

Aanbevelingen:

104. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om met grotere inzet te streven naar een duurzame aanwezigheid van medewerkers uit etnische minderheden bij de politie. Met het oog hierop moedigt de commissie de autoriteiten aan in hun streven om de vertrekredenen van politiemedewerkers uit etnische minderheden in kaart te brengen en aan te pakken, en om daarnaast onderzoek in te stellen naar mogelijke patronen van discriminatie in de loopbaanontwikkeling van deze medewerkers. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om te waarborgen dat gespecialiseerde trainingen voor politiemedewerkers beschikbaar zullen blijven als hulpmiddel in de bewustwording van vooroordelen en stereotypen.

105. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten in het bijzonder om te waarborgen dat bovengenoemde inspanningen door politiekorpsen in het gehele land worden geleverd.

106. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om de effectiviteit van de werkzaamheden van het Landelijk bureau discriminatiezaken politie te monitoren en om, indien nodig, maatregelen te nemen om deze te verbeteren.

Extremisme

107. In haar tweede rapport merkte ECRI op dat het beperkte succes dat politiek georganiseerde rechts-extremistische groepen destijds in Nederland genoten, wellicht in verband kon worden gebracht met een zekere ontvankelijkheid van de gevestigde politieke partijen voor intolerant ideeëngoed en xenofobische fora. ECRI is van mening dat deze ontvankelijkheid van de gevestigde partijen sinds haar tweede rapport duidelijker zichtbaar is geworden. Zij merkt tevens op dat bij

[39] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen.

[40] Zie boven, Gespecialiseerde organen en andere instanties.

de meest recente parlementaire verkiezingen in november 2006, de Partij voor de Vrijheid (PVV[41]) negen van de 150 zetels in de Tweede Kamer behaalde.

108. Uit onderzoek blijkt echter dat de voornaamste groei van rechts-extremisme, met name onder jongeren, plaatsvindt in apolitieke bewegingen die informeel, hoofdzakelijk via digitale communicatiemiddelen, zijn georganiseerd (ook wel "Lonsdale-jongeren" genoemd). Maatschappelijke organisaties wijzen er echter op, dat de Nederlandse autoriteiten zich bij de bestrijding van rechts-extremisme nog te zeer laten leiden door een nadruk op formeel en politiek georganiseerde vormen, hetgeen onvoldoende rekening houdt met recente ontwikkelingen. In meer algemene zin merkt ECRI op, dat er sinds haar tweede rapport een duidelijke verschuiving van de aandacht van de Nederlandse autoriteiten heeft plaatsgevonden; van het tegengaan van rechts-extremisme naar de bestrijding van islamitisch radicalisme. Hoewel de maatregelen tegen radicalisering door maatschappelijke organisaties, inclusief islamitische organisaties, worden verwelkomd, wijzen deze er stelselmatig op dat de resulterende verminderde aandacht voor maatregelen tegen rechts-extremisme heeft geleid tot een merkbare toename van extreemrechtse activiteiten. In dit verband merkt ECRI op dat uit berichten blijkt, dat extreemrechtse groeperingen in toenemende mate verantwoordelijk zijn voor racistisch geweld, waarvan een steeds groter deel tegen moslims is gericht. Ook wordt stelselmatig melding gemaakt van een toegeeflijker opstelling ten opzichte van extreemrechtse demonstraties, waarbij racistische uitingen, onder meer van antisemitische aard, ongestraft zijn gebleven. In verband hiermee hebben de Nederlandse autoriteiten benadrukt, dat het recente Actieplan Polarisatie en Radicalisering rechtsextremisme onder jongeren dezelfde prioriteit toekent als andere vormen van radicalisering. ECRI merkt op dat onderzoek tevens wijst op een toename van activiteiten van radicaal islamitische jongeren sinds haar tweede rapport, naast een toename van het aantal gewelddadige botsingen tussen deze en extreemrechtse jongeren. Maatschappelijke organisaties benadrukken, dat verder onderzoek nodig is naar de escalerende wisselwerking tussen radicaal islamitische en extreemrechtse groepen.

Aanbevelingen:

109. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om als onderdeel van de bestrijding van extreemrechtse groeperingen maatregelen te nemen, die zien op het tegengaan van apolitieke en informeel georganiseerde netwerken en bewegingen. De commissie dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan er op toe te zien, dat de aandacht voor de bestrijding van islamitische radicalisering onder jongeren niet leidt tot verminderde aandacht voor rechts-extremistische groepen. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om nader onderzoek te verrichten naar de mogelijk escalerende wisselwerking tussen extreemrechtse en islamitische radicalisering.

Toezicht op de situatie

110. Het tweede ECRI rapport adviseerde, in overeenstemming met haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 4[42], dat de Nederlandse autoriteiten de beleving en perceptie van minderheden zouden betrekken bij onderzoek naar racisme en rassendiscriminatie in Nederland. Derhalve verwelkomt de commissie het feit dat

---

[41] Zie onder, Hoofdstuk II, De toon van het politieke en publieke debat rond integratie en andere minderhedenvraagstukken.

[42] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 4: Landelijke onderzoeken naar ervaringen en perceptie van discriminatie en racisme vanuit het perspectief van potentiële slachtoffers.

de Nederlandse autoriteiten sedertdien opdracht hebben gegeven voor onafhankelijk onderzoek naar de algemene situatie van racisme en rassendiscriminatie in Nederland, waarbij sociologisch perceptieonderzoek gecombineerd wordt met rechtswetenschappelijk onderzoek (Monitor Rassendiscriminatie 2005). ECRI stelt tevens met tevredenheid vast dat de Nederlandse autoriteiten de intentie hebben uitgesproken om dit onderzoek regelmatig (met tussenpozen van twee tot drie jaar) uit te voeren. Maatschappelijke organisaties hebben benadrukt dat, hoewel zij dit initiatief verwelkomen, de Nederlandse autoriteiten slechts in beperkte mate open staan voor heroverwegingen van lopend beleid in het licht van onderzoeksbevindingen.

111. In meer algemene zin hebben maatschappelijke organisaties benadrukt dat het algemene overheidsbeleid van de afgelopen jaren tegen racisme en rassendiscriminatie, met inbegrip van het Nationaal Actieplan tegen Racisme (NAP) en de Strategie tegen Discriminatie (een beleidsdocument over discriminatie op alle gronden, tevens een respons van de regering op de Monitor Rassendiscriminatie 2005), eerder neigt naar een bevestiging van bestaand beleid dan naar daadwerkelijke beleidsontwikkeling in samenspraak en samenwerking met de burgersamenleving. Terwijl zij opmerkt dat de regering in het NAP en de Strategie tegen Discriminatie een aantal belangrijke verplichtingen op zich neemt, is ECRI van mening dat de mechanismen voor toezicht en voortgangsevaluatie beperkt blijven.

Aanbevelingen:

112. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan in hun streven om racisme en rassendiscriminatie te monitoren met methoden waar percepties en ervaringen van slachtoffers integraal deel van uitmaken. ECRI adviseert om dergelijk onderzoek met regelmatige tussenpozen uit te voeren. Tevens moedigt ECRI de Nederlandse autoriteiten aan om effectief gebruik te maken van zulk onderzoek in de ontwikkeling van beleid tegen racisme en rassendiscriminatie.

113. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om voort te gaan met het streven naar alomvattende strategieën en beleid tegen racisme en rassendiscriminatie. De commissie adviseert hierbij om te waarborgen dat deze strategieën steeds zo betrouwbaar mogelijke mechanismen voor implementatie, toezicht en evaluatie bevatten.

114. Zoals aangegeven in haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 1[43], is het voor ECRI van belang te weten of er sprake is van gegevensregistratie gespecificeerd naar categorieën als “ras”, huidskleur, taal, geloofsovertuiging, nationaliteit, nationale en etnische afkomst, teneinde mogelijke patronen van discriminatie te kunnen monitoren en waar nodig de benadeling van minderheden te kunnen verhelpen. De Nederlandse autoriteiten voeren niet voor alle genoemde categorieën gespecificeerde gegevensregistratie uit. Desalniettemin zijn er in Nederland aanzienlijke hoeveelheden gegevens beschikbaar die zijn gespecificeerd op “allochtonen”, een Nederlandse term die wordt gebruikt om personen aan te duiden die, ongeacht hun nationaliteit, buiten Nederland zijn geboren (allochtonen van de eerste generatie) of van wie één van de ouders buiten Nederland is geboren (allochtonen van de tweede generatie)[44]. Het is voor

---

[43] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 1: De bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en intolerantie.

[44] Verder wordt onderscheid gemaakt tussen westerse en niet-westerse allochtonen. Tot de niet-westerse categorie worden personen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië gerekend, doch geen personen uit

ECRI echter niet duidelijk, in hoeverre deze gegevens worden gebruikt om beleid te ontwikkelen dat ziet op het verbeteren van de situatie van benadeelde personen, met name omdat het sociaal beleid zich de laatste jaren steeds minder richt op bepaalde etnische minderheden[45]. Benadrukt is dat dergelijke informatie in plaats daarvan wordt gebruikt om veiligheidsmaatregelen te ontwikkelen die zich op bepaalde minderheden richten[46]. ECRI merkt hierbij op, dat met de toename van het aantal Nederlanders dat in de derde generatie afstamt van personen die buiten Nederland zijn geboren, indeling naar "allochtone afkomst" een steeds minder geschikt middel zal zijn om patronen van rassendiscriminatie te monitoren.

Aanbevelingen:

115. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om de systemen die verschillende aspecten van de situatie van minderheidsgroepen monitoren, te verbeteren, door relevante gegevens gespecificeerd te verzamelen naar categorieën als nationale of etnische afkomst, geloofsovertuiging, taal of nationaliteit. Zij adviseert om te waarborgen dat dit steeds geschiedt met inachtneming van de beginselen van vertrouwelijkheid, geïnformeerde instemming en vrijwillige vereenzelviging van personen met een bepaalde groepering. Dergelijke systemen dienen in nauwe samenwerking met alle relevante partijen, met inbegrip van maatschappelijke organisaties, te worden ontwikkeld; tevens dienen vraagstukken van geslacht in ogenschouw te worden genomen met het oog op mogelijke dubbele of meervoudige discriminatie.

116. ECRI benadrukt dat dergelijke gegevens dienen te worden gebruikt voor het monitoren van patronen van discriminatie en situaties waarin minderheden worden benadeeld. Zij dienen niet te worden gebruikt voor doeleinden die verder bijdragen aan de stigmatisering van zulke groepen.

117. In haar tweede rapport deed ECRI de aanbeveling dat grotere inspanningen van de Nederlandse autoriteiten vereist waren om racistische incidenten te monitoren en te waarborgen dat dit in het gehele land stelselmatig gebeurde. Ook werd aan de Nederlandse autoriteiten geadviseerd om actief te streven naar een getrouwer beeld van de wijze waarop de Nederlandse strafketen omgaat met racistische misdrijven, zowel de specifieke misdrijven genoemd in art. 137c t/m g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht[47] als racistisch gemotiveerde misdrijven (commune delicten met racistische motieven).

118. ECRI verwelkomt de initiatieven die hiertoe sinds haar tweede rapport in Nederland zijn genomen. De oprichting van een netwerk van lokale antidiscriminatiebureaus[48] staat centraal in de strategie van de Nederlandse autoriteiten voor het monitoren van racistische incidenten. ECRI merkt op dat de organisatie "Art. 1"[49] de lokale bureaus zal trainen in het registreren van dergelijke incidenten, teneinde te komen tot een eenduidige landelijke registratie en grotere efficiëntie. De autoriteiten en maatschappelijke organisaties hebben aangegeven, dat deze maatregelen tevens moeten bijdragen aan het

Indonesië en Japan. Deze twee landen worden wegens hun sociaal-culturele omstandigheden tot de westers categorie gerekend.

[45] Zie bijvoorbeeld boven, Werkgelegenheid.

[46] Zie boven, Kwetsbare groepen – Antillianen.

[47] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen, § 5.

[48] Zie boven, Gespecialiseerde organen en andere instanties.

[49] Zie boven, Gespecialiseerde organen en andere instanties.

overbruggen van de kloof die kennelijk bestaat tussen het aantal incidenten dat wordt ervaren en het aantal dat daadwerkelijk wordt gemeld. In dit verband merkt ECRI op dat de Monitor Rassendiscriminatie 2005 aangaf, dat driekwart van de personen die slachtoffer zeiden te zijn geworden van racistische incidenten, hier geen aangifte van deden, hoofdzakelijk vanuit de overtuiging dat dit niets uit zou halen.

119. Inzake het monitoren van de respons van de strafrechtsketen op racistische misdrijven merkt ECRI op, dat er op het ogenblik geen openbaar toegankelijke, officiële totaalgegevens beschikbaar zijn voor alle sectoren van de strafrechtsketen. De beschikbare gegevens worden verzameld via een monitor-rapportage (de Monitor Racisme & Extremisme), die gemeenschappelijk wordt uitgevoerd door de Anne Frank Stichting en de Universiteit Leiden, waarbij verschillende bronnen en onderzoeksmethodes aan elkaar gekoppeld worden. Verbeteringen in de vergaring van officiële gegevens lijken met name noodzakelijk voor racistisch gemotiveerde misdrijven. Bijzonder urgent is een verbeterde monitoring van de behandeling van deze misdrijven door de politie. De Nederlandse autoriteiten lijken zich deze noodzaak te realiseren. Zij melden dat gewerkt wordt aan een alomvattend registratiesysteem dat zal profiteren van ervaringen met monitoring die zijn opgedaan in pilot projects in Amsterdam en andere gemeenten. Ook bij het Openbaar Ministerie en de rechtbanken zijn verbeteringen vereist, hoewel meldingen aangeven dat er op dit vlak grotere vooruitgang is geboekt. Als voorbeeld merkt ECRI op dat het Openbaar Ministerie de toezegging heeft gedaan dat medio september 2007 een monitoringsysteem operationeel zal zijn. Gegevens over de wijze waarop de strafrechtsketen omgaat met de specifieke bepalingen in art. 137c t/m g en 429quater van het wetboek van Strafrecht[50] zijn alleen beschikbaar voor het Openbaar Ministerie en de rechtbanken, terwijl voor de politie geen direct toegankelijke data voorhanden zijn.

Aanbevelingen:

120. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan in het streven om racistische incidenten te monitoren en een beter beeld te krijgen van de wijze waarop de Nederlandse strafketen omgaat met racistisch gemotiveerde misdrijven. De commissie benadrukt de noodzaak dat alle geledingen van de strafrechtsketen werken aan een alomvattend monitoringsysteem.

121. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten met klem om bij het monitoren van racistische incidenten en racistisch gemotiveerde misdrijven met name de rol van de politie aan de orde te stellen. Als maatregelen hiertoe kan onder meer gedacht worden aan: het vaststellen van een definitie van racistische incidenten, initiatieven om slachtoffers en getuigen van racistische incidenten aan te moedigen om aangifte te doen, het invoeren van een aangifteformulier racistische incidenten, te gebruiken door de politie en andere diensten. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten nadrukkelijk aan om zich hierbij te laten inspireren door haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11, die voor al deze onderwerpen gedetailleerde richtlijnen bevat[51].

[50] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen, § 6.

[51] ECRI Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11, § 12-14 (tevens § 68-75 van de Memorie van Toelichting).

II. NIEUWE ONTWIKKELINGEN

De toon van het politieke en publieke debat rond integratie en andere minderhedenvraagstukken

122. Sinds het tweede ECRI-rapport heeft er in Nederland een dramatische verandering plaatsgevonden in de toon van het debat in politiek en media over integratie en andere vraagstukken rond etnische minderheden. Hierbij hebben onder meer gebeurtenissen van mondiale betekenis – zoals de terroristische aanslagen van 11 september 2001 en de daaropvolgende wereldwijde strijd tegen het terrorisme – een rol gespeeld, maar evenzeer omstandigheden van een meer binnenlandse betekenis. Twee gebeurtenissen overheersen hierbij: ten eerste de politieke opkomst van Pim Fortuyn, een succesvol politiek leider met een zeer uitgesproken standpunt over immigratie en integratie en een spraakmakende visie op moslims, die in 2002 door een milieuextremist van Nederlandse afkomst werd vermoord; ten tweede de moord, na het uitbrengen van een film over huiselijk geweld tegen moslimvrouwen, op de filmregisseur en columnist Theo van Gogh door een Nederlander van Marokkaanse origine.

123. Deze en andere gebeurtenissen hebben ertoe geleid, dat integratie en andere minderhedenvraagstukken – evenals de benadering van deze vraagstukken in Nederland in het verleden – op fundamentele en diepgaande wijze in twijfel zijn getrokken in debatten in de politiek en de media. Kenmerkend voor deze debatten was een sterke tendens om alle verantwoordelijkheid voor de wijze van communiceren over deze onderwerpen af te wijzen, om afstand te doen van genuanceerde en evenwichtige benaderingen die nodeloze polarisatie en verbittering tussen bevolkingsgroepen in Nederland zouden kunnen voorkomen. Verantwoorde communicatie en een evenwichtige benadering werden stelselmatig gekwalificeerd en afgedaan als vruchteloze “politieke correctheid” en “oude politiek” – ten langen leste als een vorm van zelfcensuur, terwijl vrijheid van meningsuiting vaak werd geïnterpreteerd of afgeschilderd als een vrijheid die ongelimiteerd en alomvattend zou dienen te zijn.

124. Deze ontwikkelingen baren ECRI grote zorgen, niet alleen omdat zij het mogelijk hebben gemaakt dat racistische en xenofobische uitingen – soms op expliciete wijze – een gebruikelijker verschijnsel in het publieke debat zelf zijn geworden, maar ook met name vanwege de uitwerking die het nieuwe politieke en publieke debat heeft gehad op de publieke opinie en het gedrag van gewone burgers. In andere delen van dit rapport heeft ECRI zich ontvankelijk getoond voor een aantal positieve initiatieven tegen racisme en rassendiscriminatie die sinds haar tweede rapport op verschillende niveaus in Nederland zijn ontwikkeld. Op deze plaats wil ECRI echter uitdrukken hoezeer zij het betreurt, dat de verreikende consequenties van een publiek debat over integratie en andere minderhedenvraagstukken, dat zó negatief is geweest als in Nederland in de afgelopen jaren, het effect van deze initiatieven slechts hebben kunnen verminderen of tenietdoen.

125. ECRI merkt op dat er zich sinds haar laatste rapport een verschuiving heeft voorgedaan in het debat over integratie en andere minderhedenvraagstukken in politiek en media; van een voornamelijk technisch debat waarin vormen van achterstand werden onderzocht en besproken, ging het over in een breder debat over de culturen en waarden van verschillende groepen en, tenslotte, in een debat over de inherente waarde en wederzijdse verenigbaarheid van deze culturen en waarden. ECRI merkt met spijt op, dat culturen in deze context

verregaand zijn gestereotypeerd en dat waarden op automatische en willekeurige wijze aan verschillende groepen zijn toegeschreven.

126. Naar mening van ECRI is het debat omtrent de vrijheid van meningsuiting hier een goede illustratie van. Vrijheid van meningsuiting is terecht genoemd als een van de hoekstenen van de democratische samenleving. Zij is echter ook stelselmatig afgeschilderd als een waarde die personen van niet-westerse afkomst fundamenteel vreemd zou zijn, een aanname die in de hand werd gewerkt door de wijze waarop deze fundamentele vrijheid werd voorgesteld. ECRI merkt op dat de vrijheid van meningsuiting vaak is afgeschilderd als een in wezen ongelimiteerde vrijheid, waaruit op automatische en inherente wijze het recht zou voortvloeien om anderen opzettelijk te kwetsen. ECRI merkt op dat dit op onvermijdelijke wijze heeft geleid tot verbittering en vijandschap tussen delen van de Nederlandse samenleving, hetgeen op zijn beurt in de ogen van velen de veronderstelling heeft gerechtvaardigd, dat leden van minderheden deze fundamentele democratische waarde per definitie minder zouden zijn toegedaan.

127. Het debat over vrijheid van meningsuiting is enkel een voorbeeld van de brede verschuiving in de richting van een debat op basis van stereotypen van culturen en waarden. In meer algemene zin wenst ECRI te benadrukken, dat deze verschuiving in het publieke debat heeft geleid tot een polarisatie van standpunten, die zij beschouwt als uiterst contraproductief voor het leggen van de grondslagen voor een constructieve dialoog tussen de verschillende gemeenschappen in Nederland. Leden van moslimorganisaties hebben bijvoorbeeld aan ECRI gemeld, dat zij het als kwetsend en frustrerend ervaren om stelselmatig gedwongen te zijn – in tegenstelling tot hun niet-islamitische medeburgers – om steun uit te spreken voor antiterroristische standpunten, vrijheid van meningsuiting en andere fundamentele vrijheden, enkel vanwege hun moslimachtergrond. Het huidige gebruik van de term “allochtoon”[52], die in Nederland als een verzamelterm voor “de ander” kan worden gebruikt en derhalve potentieel kan leiden tot tweedracht en stigmatisering, is in dit verband ook benadrukt.

128. Hoewel de toon van het debat is veranderd voor alle vraagstukken die etnische minderheden direct of indirect betreffen – waaronder immigratie, veiligheid en terrorismebestrijding –, is in Nederland sinds het tweede ECRI-rapport vooral integratie centraal komen te staan. Er is uitgebreid gesproken over de vermeende mislukking van het – als multiculturalisme omschreven – traditionele Nederlandse integratiebeleid, waarbij er op aanzienlijke schaal steun is uitgesproken voor een beleid van een volgens velen (groten)deels assimilerende aard. ECRI merkt op dat het publieke integratiedebat in Nederland de afgelopen jaren neigde tot het buitenproportioneel benadrukken van reële of vermeende tekortkomingen binnen etnische minderheidsgemeenschappen, waarbij voorbij werd gegaan aan het feit dat de rest van de bevolking niet minder verantwoordelijk is voor een succesvol geïntegreerde samenleving. in het algemeen is ECRI van mening dat de toon van het publieke integratiedebat van de afgelopen jaren integratie niet heeft vergemakkelijkt, maar bemoeilijkt.

129. Elders in dit rapport[53] worden de uiteindelijk ingevoerde integratiebevorderende maatregelen besproken, zoals het stelsel van inburgeringscursussen en inburgeringstoetsen. Op deze plaats merkt ECRI op dat de Nederlandse autoriteiten in de context van de intensieve integratiedebatten een aantal

---

[52] Zie boven, Toezicht op de situatie.

[53] Zie boven, Acceptatie en status van niet-ingezetenen.

beleidsvoorstellen hebben besproken of ingediend, waarvan het soms twijfelachtig was of deze in overeenstemming waren met mensenrechtelijke en gelijkheidsbeginselen, en in andere gevallen overduidelijk in strijd met deze beginselen. Hoewel delen van dit beleid uiteindelijk niet zijn overgenomen of uitgevoerd (zoals de verplichting om Nederlands te spreken in openbare ruimtes of de uitzetting van Nederlanders van Antilliaanse afkomst), merkt ECRI op dat enkel het feit dat dit beleid is voorgesteld al heeft geleid tot discriminatie en tot racisme in de praktijk, zoals bleek uit gevallen waar diensten zijn geweigerd en beledigingen zijn geuit aan personen die geen Nederlands spraken.

130. ECRI tekent aan dat dergelijke voorstellen zijn ingediend of gesteund door vertegenwoordigers van verschillende politieke partijen. Zij merkt daarbij echter op, dat recentelijk met name de PVV[54] een spraakmakende rol heeft gespeeld door het indienen van omstreden beleidsvoorstellen en door racistisch of xenofobisch taalgebruik, met name gericht tegen moslimgemeenschappen. ECRI merkt hierbij tevens op dat vertegenwoordigers van gevestigde politieke partijen zelden stellig nemen tegen zulk taalgebruik.

131. ECRI neemt nota van het standpunt van de Nederlandse autoriteiten, dat de veranderde toon van het publieke debat rond integratie en andere minderheidsvraagstukken in de afgelopen jaren waarschijnlijk een noodzakelijke stap was naar een nieuw integratiebeleid in Nederland. ECRI verwelkomt de verzekeringen van de Nederlandse autoriteiten dat het, na jaren van verhitte debatten over deze vraagstukken, nu tijd is om te pogen mensen bijeen te brengen, tijd om de nadruk te leggen op gedeelde belangen in plaats van verschillen, zoals verwoord in het motto van de nieuwe regering, "Samen werken, samen leven". Ook neemt de commissie nota van de door de regering uitgesproken intentie om de visie op integratie als een proces van twee kanten beter in het integratiebeleid tot uitdrukking te laten komen. ECRI heeft vastgesteld dat deze uitgesproken intenties worden verwelkomd door maatschappelijke organisaties, hoewel deze organisaties met spanning blijven uitkijken naar merkbare veranderingen in de praktijk. Zonder uitzondering hebben deze organisaties evenwel uiting gegeven aan hun volledige bereidheid om deel te nemen aan een publiek debat dat polarisatie tegengaat in plaats van deze te voeden, en waarin zij worden beschouwd als geloofwaardige gesprekspartners in de ontwikkeling en implementatie van integratie- en minderhedenbeleid.

Aanbevelingen:

132. ECRI dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan om een leidende rol te spelen in het stimuleren van een integratie- en minderhedendebat waarin polarisatie, verbittering en vijandschap tussen gemeenschappen vermeden worden. In het bijzonder dient hierbij zorg te worden gedragen voor het vermijden van stereotypering van culturen, naast het automatisch toeschrijven van waarden aan personen op basis van de cultuur waartoe zij worden gerekend.

133. ECRI is van mening dat het urgent is dat de deelnemers aan het publieke debat in Nederland, met name politieke partijen en de media, onderkennen dat een verantwoorde uitoefening van de vrijheid van meningsuiting, ook inzake integratie en andere minderhedenvraagstukken, een uiting van respect voor deze fundamentele vrijheid betekent, die de democratie versterkt in plaats van haar te ondermijnen.

---

[54] Zie boven, Extremisme.

134. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten met klem om stappen te ondernemen tegen racistisch en xenofobisch taalgebruik in de politiek. Hiertoe wijst de commissie met name op de bovengeformuleerde aanbeveling dat gewaarborgd dient te worden, dat de bestaande wetgeving tegen oproepen tot rassenhaat, discriminatie en geweld[55] daadwerkelijk wordt gehandhaafd. Hiernaast doet ECRI een beroep op de Nederlandse autoriteiten om de bestaande wetgeving die specifiek ziet op racistisch en xenofobisch taalgebruik door vertegenwoordigers van politieke partijen, strikt te handhaven.

III. BIJZONDERE VRAAGSTUKKEN

Islamofobie

135. Sinds het laatste ECRI-rapport over Nederland wordt melding gemaakt van een dramatische toename van de islamofobie in Nederland. In andere delen van dit rapport heeft ECRI omschreven hoe binnen- en buitenlandse gebeurtenissen een verschuiving in het publieke debat teweeg hebben gebracht, die zowel de situatie als de perceptie van minderheden zeer negatief heeft beïnvloed. Op deze plaats wenst ECRI te benadrukken dat van alle minderheden, moslims het hardst door deze gebeurtenissen getroffen lijken. Zoals hieronder meer gedetailleerd uiteen wordt gezet, zijn de moslims van Nederland sinds het tweede ECRI-rapport onderworpen aan stereotyperend, stigmatiserend en soms ronduit racistisch politiek taalgebruik, vooringenomen mediaberichtgeving en buitenproportionele aandacht van veiligheids- en ander beleid. Zij zijn slachtoffer geworden van racistisch geweld en andere racistisch gemotiveerde misdrijven; voorts heeft men discriminatie ervaren.

136. Nederland telt ongeveer een miljoen moslims, dat wil zeggen ongeveer 6% van de totale bevolking. Ongeveer tweederde van de moslimbevolking wordt uitgemaakt door personen van Marokkaanse en Turkse afkomst. Het overige deel bestaat hoofdzakelijk uit Surinaamse moslims en, sinds de jaren negentig, vluchtelingen en asielzoekers, voornamelijk uit Bosnië en Herzegovina, Somalië, Iran, Pakistan en Afghanistan. Hoewel er substantiële verschillen bestaan tussen de situaties van de verschillende moslimgemeenschappen in Nederland, worden alle in verschillende mate geraakt door het algemene klimaat van toenemende islamofobie dat in Nederland sinds het tweede ECRI-rapport wordt ervaren.

137. In de periode na de gebeurtenissen van 11 september 2001, in het bijzonder gedurende de maanden na de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004, werd Nederland geconfronteerd met een sterke toename in racistisch geweld en andere racistisch gemotiveerde misdrijven, die met name tegen de moslimbevolking waren gericht. Dit omvatte zowel geweld tegen personen als geweld tegen eigendommen, waaronder brandstichting bij moskeeën en islamitische scholen en geweldpleging tegen winkels met islamitische eigenaars. Ook werden de gebouwen van deze instellingen veelvuldig met racistische leuzen beklad. Deze periode kende een dramatische toename van het aantal meldingen van racistische beledigingen op straat, in het openbaar vervoer en bij sportevenementen, terwijl op veel plaatsen in Nederland folders met anti-islamitische sentimenten werden verspreid.

138. Ofschoon deze gebeurtenissen de dramatische verslechtering van het klimaat in de publieke opinie over moslims rond deze periode weerspiegelen, delen alle maatschappelijke organisaties het standpunt, dat het opinieklimaat rond dit

[55] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen.

specifieke deel van de Nederlandse bevolking ook over de gehele linie achteruit is gegaan. Het is de indruk van ECRI dat politiek taalgebruik hierin een cruciale rol heeft gespeeld. ECRI merkt op dat Nederlandse politici de afgelopen jaren niet zijn teruggeschrokken voor stereotyperende, stigmatiserende en soms ronduit racistische uitspraken over moslims, noch voor denigrerende uitspraken – zowel in culturele als religieuze zin – over de Islam. Typerend voor dit discours was het spreken over moslims in termen van invasies die het land overspoelen en derhalve een majeure bedreiging van de nationale veiligheid en identiteit vertegenwoordigen. In dit verband is beleid voorgesteld om de grenzen voor moslims te sluiten. De Islam is herhaaldelijk gekenschetst als een "subcultuur", terwijl moslims zijn voorgesteld als dragers van achterlijke waarden die grotendeels onverenigbaar zouden zijn met democratie en de waarden van Westerse samenlevingen. De Islam is tevens omschreven als een in essentie gewelddadige godsdienst, waarvan moslims vele aspecten zouden moeten opgeven om zich aan het leven in Nederland aan te passen. Hoewel naar mening van vele waarnemers de grenzen van de strafbepalingen tegen racistische uitingen – met name tegen het oproepen tot rassenhaat, discriminatie en geweld – in sommige gevallen zijn overschreden, zijn ECRI geen gevallen bekend waarbij deze wetsbepalingen voor politici zijn gehandhaafd. In meer algemene zin merkt ECRI met spijt op, dat stigmatiserend, stereotyperend en zelfs ronduit racistisch taalgebruik tegen moslims (waar recentelijk, zoals hierboven[56] vermeld, met name de Partij voor de Vrijheid PVV gebruik van maakt) in de regel onweersproken blijft door de gevestigde politieke partijen.

139. Sinds het tweede ECRI-rapport is in Nederland meermalen beleid besproken dat moslims direct of indirect raakt. Sommige beleidsvoorstellen hebben binnen en buiten de landsgrenzen ruime aandacht getrokken vanwege hun controversiële aard, onder meer vanwege de twijfel omtrent de overeenstemming ervan met mensenrechtelijke en gelijkheidsbeginselen. ECRI spreekt haar bezorgdheid uit over deze situatie, temeer daar ECRI voor deze voorstellen geen andere rechtvaardigingsgrond kan ontdekken dan de wens om maatschappelijke verdeeldheid kunstmatig te verdiepen en munt te slaan uit de zodoende opgewekte vijandige gevoelens. Naar mening van ECRI is het recente debat over de noodzaak voor zekere bewindspersonen om afstand te doen van hun niet-Nederlandse nationaliteit, hier een illustratie van. Een voorstel hiertoe werd ingediend door de PVV na de benoeming, in november 2006, van twee staatssecretarissen die naast hun Nederlandse paspoort houder waren van respectievelijk een Marokkaans en een Turks paspoort. Op deze wijze werd zonder directe aanleiding een debat in de Nederlandse samenleving op gang gebracht over het verband tussen nationaliteit en loyaliteit aan de staat, wat verder bijdroeg aan een polarisering van standpunten en gemeenschappen. ECRI is van mening dat het (uiteindelijk afgewezen) voorstel om het dragen van boerka's en nikaabs in openbare ruimtes te verbieden, op vergelijkbare wijze heeft bijgedragen aan toenemende gevoelens van slachtofferschap, stigmatisering en vervreemding onder moslims, waarbij wederom de autochtone bevolking en etnische minderheden tegen elkaar werden opgezet. Los van de mogelijke mensenrechtelijke implicaties, staan naar mening van ECRI de voorgestelde maatregel en de daaropvolgende discussies in geen enkele verhouding tot de situatie die de beoogde maatregel aan de orde trachtte te stellen, daar naar ECRI heeft begrepen, meldingen aangeven dat slechts enkele tientallen vrouwen in Nederland deze kleding dragen. Omgekeerd heeft ECRI berichten ontvangen dat de discussies rond dit verbod nieuwe mogelijkheden

[56] Zie boven, De toon van het politieke en publieke debat rond integratie en andere minderhedenvraagstukken.

hebben gecreëerd voor discriminatie en uitsluiting van moslimvrouwen in het dagelijks leven.

140. Het heersende negatieve klimaat rond moslims in Nederland hangt tegelijkertijd nauw samen met bezorgdheid over terrorisme en veiligheid. Gemeld wordt, dat deze gerechtvaardigde bezorgdheid verschillende geledingen van de moslimbevolking op ernstige en buitenproportionele wijze raakt, onder meer door de ontwikkeling en uitvoering van veiligheidsbeleid. Zoals elders in dit rapport reeds aan de orde is gesteld, zijn er meldingen dat de implementatie van antiterrorismewetgeving moslims op buitenproportionele wijze heeft geraakt[57]. Hoewel zij de noodzaak van maatregelen tegen radicalisering onder jongeren erkennen, benadrukken maatschappelijke organisaties voorts dat de maatschappelijke aandacht voor deze maatregelen de werkelijke omvang van het probleem verre heeft overtroffen[58].

141. Helaas is deze situatie verder versterkt door excessieve generaliseringen en door berichtgeving in de media, waarbij moslims en terrorisme met elkaar in verband werden gebracht. Hoewel dergelijke generaliseringen en associaties in bijna alle media – inclusief pers, radio en televisie – te vinden zijn, neemt ECRI nota van berichten dat islamofoob materiaal ruimschoots beschikbaar zou zijn op in Nederland gevestigde internetfaciliteiten. ECRI is in het bijzonder verontrust door berichten dat dergelijk materiaal in toenemende mate aanwezig zou zijn in chatrooms en op websites die zich in principe niet richten op gebruikers met racistische of extremistische opinies, hetgeen lijkt te suggereren dat islamofobe ideeën gemeengoed beginnen te worden.

142. Tegen deze achtergrond wekt het wellicht geen verbazing dat leden van de moslimbevolking in Nederland op verschillende gebieden discriminatie ervaren, met inbegrip van werkgelegenheid en toegang tot openbare gelegenheden. Veel moslims ervaren discriminatie op het snijpunt van godsdienst, nationaliteit en etnische afkomst. Officiële gegevens wijzen er op, dat Marokkanen zich in een uiterst kwetsbare situatie bevinden. Verschillende gebieden waarop moslims discriminatie ervaren komen aan de orde in andere delen van dit rapport[59].

Aanbevelingen:

143. ECRI dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan om krachtig op te treden tegen alle racistisch gemotiveerde misdrijven – inclusief geweldsmisdrijven – die zich tegen moslims richten. De commissie herhaalt in dit verband de eerder gedane aanbevelingen over de vereiste verbeteringen om de strafrechtsketen effectiever op te laten treden tegen racistisch gemotiveerde misdrijven[60].

144. ECRI doet tevens een beroep op de Nederlandse autoriteiten om zich publiekelijk en krachtig te verzetten tegen alle uitingen van anti-islamitische sentimenten in de politiek.

145. ECRI roept de Nederlandse autoriteiten op om geen maatschappelijke discussies te steunen die hoofdzakelijk streven naar het polariseren van de Nederlandse samenleving rond vraagstukken van de moslimgemeenschap, en tevens om zich te onthouden van beleid dat dit nastreeft. ECRI adviseert de Nederlandse

[57] Zie boven, Rechtspleging.

[58] Zie boven, Extremisme.

[59] Zie bijvoorbeeld boven, Rechtspleging en Werkgelegenheid.

[60] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen en Toezicht op de situatie.

autoriteiten met klem om geen beleid vast te stellen, dat moslims direct of indirect discrimineert.

146. Als aanpak van bovengenoemde vraagstukken en zorgpunten adviseert ECRI de Nederlandse autoriteiten om de aanbevelingen in het betreffende deel van dit rapport[61] uit te voeren.

147. ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om alle mogelijke gelegenheden aan te grijpen om generaliseringen en associaties van moslimgemeenschappen met terrorisme in het publieke debat en de media aan de kaak te stellen. In dit verband richt ECRI de aandacht van de Nederlandse autoriteiten op haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 8 inzake racismebestrijding in de strijd tegen het terrorisme[62].

[61] Zie boven, Strafrechtelijke bepalingen, Rechtspleging en Werkgelegenheid en De toon van het politieke en publieke debat rond integratie en andere minderhedenvraagstukken.

[62] Algemene Beleidsaanbeveling nr. 8: Racismebestrijding in de strijd tegen het terrorisme.

BIBLIOGRAFIE

Deze bibliografie geeft een overzicht van de voornaamste publicaties die tijdens het onderzoek naar de situatie in Nederland als bronnen zijn gebruikt. Deze dient niet worden te beschouwd als een uitputtende lijst van alle informatiebronnen waar ECRI tijdens het opstellen van haar rapport over heeft beschikt.

1. CRI (2001) 40: *Second Report on the Netherlands*, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Council of Europe, 13 November 2001
2. CRI (98) 49: *Report on the Netherlands*, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Council of Europe, 15 June 1998
3. CRI (96) 43: *ECRI General Policy Recommendation n°1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
4. CRI (97) 36: *ECRI General Policy Recommendation n°2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
5. CRI (98) 29: *ECRI General Policy Recommendation n°3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies,* European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (98) 30: *ECRI General Policy Recommendation n°4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims,* European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
7. CRI (2000) 21: *ECRI General Policy Recommendation n°5: Combating intolerance and discrimination against Muslims*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 2000
8. CRI (2001) 1: *ECRI General Policy Recommendation n°6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2000
9. CRI (2003) 8: *ECRI General Policy Recommendation n°7: National legislation to combat racism and racial discrimination*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2002
10. CRI (2004) 26: *ECRI General Policy Recommendation n°8: Combating racism while fighting terrorism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 2004
11. CRI (2004) 37: *ECRI General Policy Recommendation n°9: The fight against antisemitism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 2004
12. CRI (2007) 6: *ECRI General Policy Recommendation n°10 on combating racism and racial discrimination in and through school education*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2006
13. CRI (2007) 39: *ECRI General Policy Recommendation n°11 on combating racism and racial discrimination in policing*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 2007.
14. CRI (98) 80 rev 4: *Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 31 December 2005
15. Ministry of Justice, *National Action Plan against Racism*, The Netherlands, 19 December 2003
16. Municipality of Amsterdam, *Analysis of Conflict Potential*

17. Regional plan policy study, *Ethnic Minorities in the Labour Market – Images and facts, obstructions and solutions – Final Report*, Regional Plan, issue number 1272, Amsterdam, April 2005

18. CPT/Inf (2002) 30, *Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe and to the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in February 2002*, Council of Europe, 15 November 2002

19. CERD/C/64/CO/7: *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Netherlands*, United Nations, 10 May 2004

20. Igor Boog, *Monitor Rassendiscriminatie 2005*, Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie/Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten/Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, 2006

21. *2006 RAXEN Data Collection, National Report*, EUMC Racism and Xenophobia Information Network (RAXEN), National Focal Point for the Netherlands, September 2006 (under publication).

22. RAXEN Focal Point for the Netherlands, *National Analytical Study on Racist Violence and Crime*, EUMC

23. Dick Houtzager L.L.M. and Dr. Peter R. Rodrigues, Migrants, *Minorities and Employment in the Netherlands, Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination*, RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) by the RAXEN Focal Point for the Netherlands (Dutch Monitoring Centre on Racism and Xenophobia), EUMC, June 2002

24. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Muslims in the European Union – Discrimination and Xenophobia, EUMC 2006

25. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), *Migrants' Experience of Racism and Xenophobia in 12 EU Member States – Pilot Study*, May 2006

26. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Manifestations of Antisemitism in the EU 2002-2003 – Part on the Netherlands, Vienna 2004

27. International Helsinki Federation, *IHF Report 2006 – Human Rights in the OSCE Region*

28. Commissie Gelijke Behandeling (Equal Treatment Commission) (CBG), Het verschil gemaakt, Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004

29. Equal Treatment Commission, Annual Reports 2004 and 2005

30. European Network against Racism (ENAR), *Responding to racism in the Netherlands*

31. Leyla Hamidi, National Bureau against Racial Discrimination, *ENAR Shadow Report 2005*, ENAR

32. Marianne Gijzen, *Report on measures to combat discrimination – Country Report The Netherlands*, European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, 10 December 2004

33. Bureau Driessen, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, *Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker – Op weg naar een volwaardige plaats binnen de politie*, Utrecht 2007

34. Open Society Institute – *EU Monitoring and Advocacy Program, Muslims in the EU : Cities Report – The Netherlands – Preliminary research report and literature survey*, 2007

35. Hadassa Hirschfeld*, Anti-Semitic Incidents in the Netherlands – Reports from 2003 until 5 May 2006*, Centre for Information and Documentation on Israel

36. Jaap van Donselaar and Peter Rodrigues, *Monitor racisme & extremisme – zevende rapportage*, Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, 2006

37. Peter R. Rodrigues and Maaike Matelski, *Monitor racism and the extreme right: Roma and Sinti*, Anne Frank House/Leiden University, 2004

38. Susan Bink, *Nearly 25 years of media and minorities policy in the Netherlands – From exclusivity to inclusiveness*, Mira Media 2003

39. Vera Marinelli, *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue – The Netherlands*, Migration Policy Group, September 2005

40. U.S. Department of State, The Netherlands: *Country Reports on Human Rights Practices* – 2006, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 6 March 2007

41. U.S. Department of State, *The Netherlands: International Religious Freedom Report 2006,* Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 15 September 2006

BIJLAGE

De volgende bijlage maakt geen deel uit van de analyse en voorstellen van ECRI betreffende de situatie in Nederland.

ECRI wijst er op dat de analyse van haar derde rapport over Nederland gedateerd is op 29 juni 2007, en dat gebeurtenissen na deze datum derhalve niet zijn meegewogen.

Uit hoofde van de landsgewijze werkwijze van ECRI is het conceptrapport over Nederland onderwerp geweest van vertrouwelijke besprekingen met de Nederlandse autoriteiten. Een aantal opmerkingen van de Nederlandse autoriteiten is door ECRI meegewogen en overgenomen in het rapport.

Na afloop van de dialoog hebben de Nederlandse autoriteiten echter verzocht, dat de navolgende zienswijzen als bijlage namens de autoriteiten aan het ECRI-rapport zouden worden gehecht.

"Response of the government of the Netherlands to ECRI's draft third report, 2003-2007.

Article 1 of the Dutch Constitution reads: "All persons in the Netherlands shall be treated equally in equal circumstances. Discrimination on the grounds of religion, belief, political opinion, race or sex or on any other grounds whatsoever shall not be permitted". This text is carved on a monument situated in front of the Dutch parliament, reflecting the Netherlands' commitment to fighting discrimination.

The Netherlands therefore welcomes ECRI's third report on racism and intolerance in the Netherlands in the period 2003-2007. It provides an extensive overview of the situation. The Netherlands is taking the recommendations seriously.

The Minister for Housing, Communities and Integration plans to organise a national conference on combating racism in spring 2008, where ECRI's recommendations will be addressed. Both government representatives and NGOs will be involved. The results will contribute to the development of an integrated policy plan for fighting racism.

The Dutch government is especially pleased that ECRI acknowledges that a number of positive developments have recently taken place in the Netherlands. These include introducing tougher anti-racism legislation, setting up a national network of anti-discrimination bureaus, intensifying the Public Prosecution Service and police's focus on, and expertise in, discrimination issues, and introducing measures to combat discrimination in the employment market, at night-life venues and in banking. The Netherlands sees ECRI's encouragements as an incentive to continue in the same way, for example with the Public Prosecution Service's anti-racism campaign, and by monitoring racism and race discrimination and developing general policy on the issue.

Dutch anti-discrimination policy

Fighting all forms of discrimination, including racism, is indeed an important priority for the Dutch government. Government policy will encompass a great many measures aimed at:

- completing a national network of anti-discrimination bureaus, providing an accessible, independent service in every municipality;
- ensuring active investigation of discrimination on the part of the Public Prosecution Service and police;
- improving the registration and monitoring of complaints;
- conducting qualitative and scientific research on the scope and character of discrimination;
- increasing victims' willingness to report incidents;
- raising public awareness of discrimination and equal rights;
- combating discrimination in the employment market and hospitality business;
- achieving a coordinated approach to the Roma/Sinti issue;
- targeting discrimination practised by and among young people (empowerment).

The Minister for Housing, Communities and Integration, who was appointed in February 2007 when the new Dutch government took office, is responsible for coordinating anti-racism policies. They focus on social cohesion and on promoting the economic, social and cultural participation of ethnic minority groups in society. The aim is to stimulate an active, shared sense of citizenship and a feeling of belonging in all people residing in the Netherlands, irrespective of their colour or culture.

The Dutch government has developed a new approach towards integration, building on the experiences of the past. The underlying concept is that the increasing diversity of Dutch society is a positive development, but one that comes with strings attached. People are expected to participate in society and respect the values that are fundamental to Dutch society. This means respect for the freedom of religion, the freedom of expression and the equality of men and women. Criminal behaviour and discrimination against those of different beliefs, gender or sexual orientation, or against people who have a different lifestyle, will not be tolerated.

The government sees integration as a two-way process, in which all citizens are expected to participate. Dutch integration policy will therefore be based on two pillars: a comprehensive plan to address housing problems in the most disadvantaged neighbourhoods; and a comprehensive strategy to improve the quality of the compulsory civic integration exam system. The latter aims to improve the Dutch language skills of new and settled migrants. Language programmes will be combined with programmes geared to stimulate access to the labour market and to child support, and participation in volunteer work, vocational training and education. Civic integration course fees for individuals will be substantially reduced.

Enhancing integration and improving the quality of civic integration courses are challenges for Dutch society as a whole. The government also wants to build bridges between citizens. Mutual acceptance of cultural and religious differences is only possible if people get to know each other. Dialogue between individuals, cultures and religions will help to overcome polarisation of society. The Dutch government strongly believes that fostering real interaction will help to combat discrimination and Islamophobia. The Netherlands will therefore be participating in the European Year of Intercultural Dialogue 2008. Combating prejudice and respecting the freedom of Muslims to practise their religion will be key themes.

ECRI's report: general observations

ECRI's report contains a number of observations with which the Dutch government could not identify or which, in the Netherlands' opinion, have been put in the wrong context. These are discussed below.

A holistic approach

The Dutch government advocates a holistic approach to racism and related forms of discrimination, and therefore sees things in a wider context than ECRI. After all, racism comes in many shapes and forms. Ethnic minority groups, or people belonging to them, can also discriminate, against individuals or against other ethnic groups. In the Netherlands measures to tackle discrimination against women or homosexuals, which is sometimes committed by persons from ethnic minorities, are taken in tandem with anti-racism policy. ECRI's report did not consider this.

The tone of political and public debate

Although it acknowledges positive developments, ECRI also expresses concern about the tone of Dutch political and public debate on integration and other issues relating to ethnic minorities. The Dutch government is aware of the changes in Dutch society, and has explained to ECRI the wide range of measures it has taken to counter social division and the hardening of social attitudes. However, we believe that these social trends need to be seen in a wider, international context. Following the attacks in New York, Madrid and London, the tone of the global debate, in politics, the media and society as a whole, has become more bitter and more intense. The cartoon controversy and the worldwide commotion it gave rise to is one example of this.

Issues relating to ethnic minorities and integration crop up at all levels of society, in residential areas and places of employment, as ECRI saw during the visits to Amsterdam and Rotterdam. It is a positive thing that this has been a subject for debate in recent years, in parliament and elsewhere. The Dutch government is aware of the risk that this could foster differences between populations, and believes that it is important that this debate is held in the right way, based on freedom of expression (as long as it does not violate the constitutional right to protection from discrimination). The Dutch government regrets that ECRI has the impression that this debate is conducted exclusively by the Partij voor de Vrijheid (the rightwing Freedom Party) and that “*exponents of mainstream political parties rarely take a stand*” against the party’s “*racist or xenophobic discourse*”. In actual fact, these viewpoints are strongly, and repeatedly, condemned by the majority of other political parties and by members of the government.

A targeted approach
Dutch integration policy aims to be as generic as possible. However, if generic measures fail to improve the situation of disadvantaged individuals and ethnic minorities, we adopt a more specific, tailor-made approach, allowing solutions to be found for specific issues.

Roma and Sinti
ECRI recommends that the Dutch government “*take responsibility also at central government level for issues relating to the situation of the Roma, Sinti and Traveller communities*”. In the case of Roma and Sinti, central government has, indeed, transferred a number of tasks and competences to the local authorities, partly because the Roma and Sinti communities in the Netherlands are very few and fragmented. The FORUM Institute for Multicultural Development is subsidised by the Dutch government and provides support and expertise to municipalities on its behalf. However, the Minister for Housing, Communities and Integration is responsible for initiating consultations between municipalities and facilitating the exchange of best practices so as to achieve a more targeted approach towards this group.

It is, however, confusing that ECRI calls for specific policy aimed at Roma, Sinti and Travellers while generally opposing policy aimed at individual target groups (such as young Antilleans).

Drawing a distinction
In contrast to ECRI, the Dutch government believes that this target-group policy is the result not of a worsening climate of opinion, but of the fact that Dutch society is increasingly faced with problematic issues related to certain minority groups. For example, statistics show an increase in criminal activity by Antilleans and, as a group, their level of education has fallen. This calls for a targeted approach specifically aimed at improving their situation.

On the general subject of ‘racial profiling’, we would make the following observation: if a distinction is drawn it must be both legitimate and proportional. In the case of the Antillean community, there are two sides to the coin. It is a question not simply of the enforcement and control measures criticised by the Commission; but also of providing vital support and special care facilities in parenting, education, employment, housing and income.

The Antillean Reference Index (*Verwijsindex Antillianen*, or VIA) was set up for this reason. The VIA is a digital reference system that allows educational, care and support service professionals to provide linked support to young Antilleans experiencing difficulties in two or more areas, e.g. those who have left school without qualifications and are involved in criminal activity. The reference index is necessary because young Antilleans frequently change their place of residence and are difficult for the care and support services to trace. The VIA enables professionals to reach at-risk young Antilleans in an effective way. The index operates under numerous safeguards and is a temporary measure. The VIA has not yet been implemented as the government is awaiting a Council of State (Raad van State) decision on the VIA's compatibility with privacy legislation.

Urban Areas (Special Measures) Act

In 2005 the Urban Areas (Special Measures) Act was drawn up on the initiative of the municipality of Rotterdam to allow problematic situations to be addressed at local level. The Act allows the municipality to indicate a limited number of neighbourhoods in which, for a limited period, homes can be allocated only to people in paid employment or those receiving a pension or student grant.

The Minister of Housing, Communities and Integration is responsible for granting permission to municipalities for the Act to be applied. The guiding principle is that permission can only be granted if the municipality can demonstrate that the designation is essential and an appropriate way to alleviate problems that cannot be resolved by other means (the subsidiarity requirement); and if the gravity of the problem justifies the measures to be applied (the proportionality requirement).

ECRI refers to "*the decision of the Municipality of Rotterdam to ban persons who do not meet certain income requirements from residing in certain neighbourhoods […] was found by the CBG [Equal Treatment Commission] to discriminate indirectly on the basis of race and ethnic origin*". The requirements of the Urban Areas (Special Measures) Act could, in certain circumstances, result in indirect discrimination. The real question is, however, whether such indirect discrimination can be justified, and whether it is possible to make a general judgement about that. The aim of the Act is to revitalise problem neighbourhoods. Applying the Act, and temporarily excluding those without an income from certain designated areas, is a last resort. It is important that those affected are able to get another home in the same municipality, or elsewhere in the area. This condition, taken together with the temporary nature of the measure, means that the Urban Areas (Special Measures) Act is proportional.

ECRI's sources

In the report on the Netherlands ECRI makes a number of comments that are not based on a clear source. For example ECRI refers to "*reports indicating that […] anti-Semitic insults and expressions have tended to become a feature of everyday life, reflecting in part a similar trend in Holocaust denial […].*"

The Dutch government is not aware of any such reports. We are, however, aware of the CIDI (Centre for Information and Documentation on Israel) 2005-2006 report on anti-Semitism in the Netherlands, which records two denials made in schools. Each was an incidental comment made by one pupil. In the opinion of the Dutch government, this does not constitute a trend.

ECRI also states that *"civil society groups have reported that Antilleans, and especially the young, are particularly targeted by racial profiling practices, in that they are often stopped and searched by law enforcement officials without an*

apparent reason." At the Commission's meeting in Rotterdam the municipality established that, contrary to the expectations of critics of the measure, search on suspicion as implemented in Rotterdam had not resulted in complaints of unequal treatment. This viewpoint was supported by the RADAR anti-discrimination bureau, also present at the meeting with ECRI.

Civil and administrative law provisions
In recommendation 22 – echoing comments made in a previous report – ECRI advises the Dutch authorities to "*extend the material scope of the Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) to important public authority activities that are currently not covered, such as the activities of the police*". The Netherlands would once again like to point out to ECRI that, even though the activities referred to are not covered by the AWGB, the government is nonetheless bound by article 1 of the Constitution and by the general principles of good governance. The fact that these activities are not explicitly described in the AWGB (Equal Treatment Act) on no account means that the police and other public authorities are not subject to a ban on discrimination. Citizens can file complaints regarding discriminatory action on the part of public authorities with the National Ombudsman.

Education and awareness raising
In line with the statutory attainment targets and exit qualifications, schools are required to look at racism and intolerance and the importance of fighting them as part of the curriculum. The Netherlands therefore largely supports recommendation 39, "*that the Dutch authorities equip all teachers with the skills to teach in a multicultural society and to react to any manifestations of racism and discriminatory attitudes in schools, in accordance with [ECRI's] General Policy Recommendation No. 10*". Most of what is specified in recommendation 10 is already incorporated in the Dutch educational system: several of the targets set for primary education and the lower grades of secondary education explicitly mention the schools' obligation to promote citizenship and cohesion. Amendments to the Primary and Secondary Education Acts, which entered into force on 1 February 2006, stipulate that schools should prepare pupils to participate in our multidimensional society and teach them about the backgrounds and cultures of their contemporaries. The Education Inspectorate began monitoring whether schools are meeting this target in October 2006.

However, prescribing the way in which 'human rights' are taught in Dutch schools is at odds with freedom of education, as laid down in the Constitution. Moreover, the Netherlands prefers human rights to be taught in a wider context, as part of all relevant subjects, not as a separate subject.

In the Netherlands parents are free to choose any school they wish. Most parents opt to send their children to a local school. This is in line with the recommendation, made by ECRI in paragraph 71, that "*the Dutch authorities [should carry out initiatives] aimed at providing incentives for parents to send their children to schools in their own neighbourhoods*". Some neighbourhoods have a high percentage of residents born outside the Netherlands, or whose parent or parents were born outside the Netherlands; this is reflected in pupil demographics. For this reason – and despite the fact that parents are free to opt for the school of their choice – the Dutch government is keen to see more mixed schools. Agreements to this effect are now being reached at local level between schools and municipalities. Since 1 August 2006 all schools have been obliged to show how they have contributed to combating segregation. The agreements that are made are dictated by the local situation. The Education Inspectorate ensures that school are making an appropriate contribution.

An expertise centre will offer support in dealing with diversity issues and combating segregation in schools.

The Dutch government agrees with recommendation 98, which states that ECRI "*encourages the Dutch authorities to promote media awareness among the general population, with a particular emphasis on promoting critical thinking among young people*". In line with this recommendation, the Dutch government is developing an initiative to teach young people to take a critical approach to media and information. It will shortly be discussed with the House of Representatives.

Discrimination on the internet
The Netherlands has positive feedback on recommendation 99, regarding continued support for the Complaints Bureau for Discrimination on the Internet (MDI). We are aware of the increasing use of the internet, in general, and the importance of preventing discrimination through this medium. The Dutch government believes that the MDI is key in fighting discrimination on the internet and intends to continue providing support (which has continued to increase in recent years).

Asylum seekers and refugees
In response to recommendation 45, the Dutch government would like to emphasise that, in the Netherlands, the decision to channel applications to the accelerated asylum procedure is based on individual merits and not on statistics or completion rates.

Monitoring the situation
The Dutch government would point out that in recent years major progress has been made both in registering incidents and in monitoring the registration process. Work is in progress to set up a national network of anti-discrimination bureaus, and the Public Prosecution Service and the police are recording incidents in increasing detail. We are therefore surprised that recommendations 112 and 113 are based on ECRI's belief that "*the only data available relates to the Public Prosecution Service and the courts, whereas data from the police is not readily available*".

The police do have data on racism and racial discrimination. Several police teams in the Netherlands are trained in Multi-Ethnic Policing methods. This entails cultivating specific, up-to-date knowledge about, and networks in, ethnic communities. These methods are proving to be effective in improving data collection and ensuring that adequate action is taken.

Furthermore, ECRI is perhaps overlooking the fact that the Netherlands funds a great deal of in-depth research into the nature and scale of discrimination, both in terms of registered complaints and feelings of discrimination. One example of this is the racism monitor issued every two years by the Dutch government. Since 2007 the Minister for Housing, Communities and Integration has been responsible for the monitor, which is conducted by the national organisation against discrimination Art.1 and the Anne Frank Stichting (and is next due in 2009 and 2011). The Anne Frank Stichting was also responsible for the monitor on the Roma and Sinti conducted in 2004. This monitor has been recommissioned by the Dutch government for 2008.

Debriefing
In conclusion, although there are many positive observations, there are also a number of findings in the ECRI report with which the Netherlands cannot identify. Given that some of these criticisms were not expressed by members of the ECRI delegation during their visit, the Dutch government believes that further explanation

is required. We therefore recommend that, at the end of each country visit, ECRI arranges a final meeting to present the main conclusions. This will allow governments to take note of ECRI's findings, and to exchange views.

Finally, the Dutch government would like to express its appreciation of ECRI's work, and of the part it plays in national and international debate. In the current climate, bodies like ECRI are vital."